

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB  
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO  
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**POLIANA DA SILVA ALVES**

**A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA COMO INSTRUMENTO  
DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

**BRASÍLIA**

2015

**POLIANA DA SILVA ALVES**

**A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA COMO INSTRUMENTO  
DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para conclusão do Programa de  
Mestrado em Direito do Centro  
Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Inocêncio Mártires  
Coelho

Co-orientadora: Profa. Dra. Neide  
Teresinha Malard

**BRASÍLIA**

2015

**POLIANA DA SILVA ALVES**

**A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA COMO INSTRUMENTO  
DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para conclusão do Programa de  
Mestrado em Direito do Centro  
Universitário de Brasília  
Orientador: Prof. Dr. Inocêncio Mártires  
Coelho  
Co-orientadora: Profa. Dra. Neide  
Teresinha Malard

**BRASÍLIA**

2015

Alves, Poliana da Silva.

A renda básica da cidadania como instrumento de erradicação da pobreza. Brasília: a autora, 2015. 137f.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Profº Drº Inocêncio Mártires Coelho

Co-orientadora: Profª Draª Neide Teresinha Malard

**POLIANA DA SILVA ALVES**

**A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA COMO INSTRUMENTO  
DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para conclusão do Programa de  
Mestrado em Direito do Centro  
Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Inocêncio Mártires  
Coelho

Co-orientadora: Profa. Dra. Neide  
Teresinha Malard

Brasília – DF,      de                      de  
2015.

Banca Examinadora:

---

Profº. Drº. Inocêncio Mártires Coelho  
Orientador

---

Profº Drª. Neide Teresinha Malard  
Co-orientadora

---

---

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Ele nenhuma conquista seria possível.

Ao meu marido, Tiago Oliveira Loup, pelo apoio incessante e amor concedido diariamente.

Aos meus pais, a quem devo todo o suporte de minha formação pessoal e profissional.

À professora Neide Teresinha Malard, por ter despertado em mim a curiosidade sobre o tema e pelo cuidado e atenção dispensados a esta pesquisa, como co-orientadora.

Ao professor Inocência Mártires Coelho, pelo acolhimento e orientação.

## RESUMO

A renda básica da cidadania representa um benefício monetário que deve ser concedido pelo Estado a todos os brasileiros, independentemente de qualquer condição econômica ou social. Está disciplinada na Lei nº 10.835/2004, a qual prevê que todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos recebam do Poder Público uma quantia financeira, suficiente para atender às despesas mínimas com educação, saúde, e alimentação, considerando-se as possibilidades orçamentárias para tanto necessárias. O objetivo da pesquisa é verificar de que forma a renda básica pode erradicar a pobreza, bem como analisar a possibilidade de sua exigibilidade perante o poder público, considerando o fato de que ainda não foi concretizada. Enfatizar-se-á a renda básica da cidadania como política pública assistencial, inserida no contexto socioeconômico do Estado de bem estar social, cuja característica principal é assegurar a exigibilidade dos direitos sociais. A via judicial tem-se mostrado eficaz na tutela dos direitos sociais, já tendo a jurisprudência pátria fixado limites e critérios que devem ser observados pelo Poder Judiciário na concessão de direitos afetos a políticas públicas, inclusive o direito a uma renda básica. Medidas econômico-jurídicas podem ser adotadas pelo poder público para financiar o benefício, não sendo a escassez de recursos um obstáculo à erradicação da pobreza, objetivo constitucional, mas sim a falta de vontade política de se reestruturar socialmente o país.

**Palavras-chave:** Renda Básica da Cidadania. Erradicação da Pobreza. Direitos Sociais. Exigibilidade. Ativismo Judicial. Financiamento.

## ABSTRACT

The basic income represents a monetary benefit that must be granted by the State to all Brazilian citizens, regardless of any economic or social condition. It was introduced by Law No. 10.835/2004, which establishes that all Brazilian citizens and foreigners who live in Brazil for at least five years should receive a certain amount of money by the government sufficient to finance all basic expenses with education, health care and food, considering for this purpose, budget possibilities. The purpose of this research is to verify how the basic income can eradicate poverty, and to analyze the possibility of its enforcement, considering the fact that remains unrealized. This study will emphasized the basic income as an assistance public policy, inserted in the socioeconomic context of the welfare state, whose main characteristic is to ensure the enforceability of social rights. The judicial process has been effective in the protection of social rights, and the jurisprudence has already set limits and criteria to be followed by the judiciary in the granting of rights related to public policies, including the right to a basic income. Economic and legal measures can be adopted by the government to finance the benefit, not being limited resources an obstacle to the eradication of poverty, constitutional goal, but the lack of political will to restructure the country socially.

**Key-words:** Basic Income. Poverty Eradication. Social Rights. Enforcement, Judicial Activism. Financing.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>CAPÍTULO 1 – A POBREZA NO BRASIL</b>	14
1.1 Estudos sobre a medição da pobreza	14
1.2 Espaço territorial, desigualdade de renda e pobreza	17
1.3 A constitucionalização da pobreza	24
<b>CAPÍTULO 2 – A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA</b>	27
2.1 Terminologia	27
2.2 Fundamentos teóricos	34
2.3 Debates em torno da renda básica	39
2.3.1 A armadilha do desemprego	39
2.3.2 Ao invés de dar o peixe, deve-se ensinar a pescar	41
2.3.3 A renda básica poderia incentivar a exploração dos trabalhadores	43
2.3.4 A renda básica tornaria os ricos ainda mais ricos	44
2.3.5 A renda básica seria onerosa aos cofres públicos	46
2.4 Os princípios regedores de uma política de renda básica	51
2.4.1 Seletividade e Focalização X Universalismo e Direitos Humanos	59
2.4.2 Condicionalidade X Incondicionalidade	60
<b>CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS DE RENDA MÍNIMA EM OUTRAS JURISDIÇÕES E NO BRASIL</b>	63
3.1. Estados Unidos	63
3.1.1 EITC – <i>Earned Income Tax Credit</i> (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida)	63
3.1.2 TANF - <i>Temporary Assistance of Needy Families</i> (Assistência Temporária para Famílias Carentes)	66
3.1.3 Food Stamp Program – Cupons de Alimentação	69
3.1.4 SSI – <i>Supplemental Security Income</i> (Renda Securitária Suplementar)	69
3.2 Espanha	70
3.3 Canadá	73
3.4 França	75
3.5 Alemanha	77
3.6 Alasca	78
3.7 Experiência no Brasil	80
3.7.1 A trajetória dos programas de transferência condicional de renda	80
3.7.2 Considerações sobre o Bolsa Família	84
<b>CAPÍTULO 4 – A IMPLEMENTAÇÃO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL</b>	90
4.1 Considerações iniciais	90
4.2 Mecanismos de exigibilidade da renda básica	94
4.2.1 Ativismo judicial	97
4.2.1.1 A doutrina das questões políticas	100
4.2.1.2 A teoria da discricionariedade dos meios	102
4.2.1.3 A reserva do possível	103
4.2.1.4 O mínimo existencial	105
4.2.1.5 O Supremo Tribunal Federal como concretizador de políticas públicas	106
4.3 Possibilidades orçamentárias	108
4.3.1 Suspensão da desvinculação das receitas da União	111
4.3.2 Redução da taxa básica de juros da economia	114

4.3.3 Utilização das receitas advindas da exploração do petróleo .....	116
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

O combate à pobreza é um dos temas mais recorrentes nas pautas de políticas públicas. Sociólogos, antropólogos e economistas se debruçam em teorias que tentam explicar as origens da pobreza, e buscam, além disso, encontrar soluções para erradicá-la, ou, ao menos, diminuí-la.

Sob o discurso de que cada indivíduo tem o direito de ser parceiro da propriedade comum da nação, recebendo uma quantia modesta que irá lhe garantir uma vida digna, o implemento de uma renda básica, extensível a todos, vem sendo sugerido no âmbito de várias comunidades e países, no que toca à formulação de políticas públicas econômicas e sociais.

A renda básica representa uma quantia monetária concedida pelo governo a todos os membros da sociedade, independentemente de qualquer condição. A proposta ainda não é uma realidade no Brasil, mas os primeiros passos já foram dados, com a edição da Lei nº 10.835/2004, a qual, em seu art. 1º, prevê um benefício monetário a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país; esses últimos, desde que residam há pelo menos cinco anos. Apesar da abrangência universal, a renda básica começaria a ser implementada de maneira gradual, a partir do ano de 2005, a critério do Poder Executivo, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população. Além disso, a determinação do valor do benefício deveria levar em conta o grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias.

Ora vista como um remédio para as mazelas sociais, ora condenada eticamente, a renda básica tem sido alvo dos mais diversos estudos e análises, incluindo discussões em fóruns sociais. A polêmica que envolve o tema, sua inegável importância no contexto socioeconômico do país, bem como sua estreita relação com o campo jurídico referente à atuação do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas, justificam sua escolha para esta pesquisa.

O objetivo do trabalho é averiguar de que forma a renda básica pode contribuir para a atenuação da pobreza; verificar se seu implemento é viável na

prática, ou se, ao contrário, representa uma utopia inatingível e inócua e, ainda, indicar caminhos viáveis para sua concretização.

Para tanto, o primeiro capítulo abordará o panorama da pobreza no Brasil, incluindo discussões teóricas relativas a estudos sobre o tema, definição e controvérsias acerca da adoção de linhas de pobreza e dados estatísticos ligados à desigualdade de renda no país. Igualmente, será analisado o tratamento dado pela Constituição atual ao tema da pobreza.

Reveste-se de importância tal abordagem, sobretudo diante da previsão de erradicação da pobreza como um dos objetivos fundamentais republicanos, previsto no art. 3º, III, da Constituição Federal. Este comando constitucional é um dos pilares da renda básica de cidadania.

No segundo capítulo, será esclarecida a terminologia da renda básica, seus fundamentos teóricos, bem como serão confrontados os argumentos contrários e favoráveis a sua implementação, como forma de acalorar o debate. Comumente, há referências à renda básica como sendo um programa de renda mínima, tornando o conceito confuso, uma vez que há diversos tipos de programas de renda mínima no país, ao passo que a renda básica sequer foi concretizada. Pode-se afirmar, nesse sentido, que a diferença marcante entre os dois tipos de renda consiste na condicionalidade atrelada aos programas de renda mínima e inexistentes em um programa de renda básica genuíno. Os fundamentos teóricos por trás de ambas, contudo, são semelhantes, e consistem basicamente na observância dos primados de justiça e igualdade.

O terceiro capítulo trará a comparação de nações e comunidades que adotam ou já adotaram sistemas de distribuição iguais ou semelhantes ao que se espera de uma renda básica, tais como Estados Unidos, Canadá, Espanha, França, Alemanha, e Alasca, essa última, a única nação que de fato implementou a renda básica da cidadania nos moldes defendidos nesta pesquisa.

No caso do Brasil, será realizado um estudo histórico dos programas de transferência de renda aqui implementados, com enfoque especial na iniciativa desenvolvida no povoado denominado Quatinga Velho, localizado no Município de Mogi das Cruzes – SP, e no Programa Bolsa Família. O primeiro representa um

caso bem sucedido de implementação da renda básica, ainda que de maneira simplista e reduzido a um pequeno espaço territorial. O segundo é considerado o maior programa de transferência de renda do país, tendo como um de seus objetivos a redução da transmissão intergeracional da pobreza, condicionando o recebimento do benefício a investimentos em capital humano.

Embora assegurada por lei e em consonância com a ordem constitucional, o Estado não tornou efetiva a política pública da renda básica. Sua ausência, na prática, configura inaceitável omissão do poder público. Considerando que uma das dimensões de avaliação de políticas públicas deve ser a da exigibilidade, cumpre averiguar de que mecanismos dispõe o cidadão para tornar a renda básica uma realidade, tema que será abordado no quarto capítulo.

Destaca-se, nesse contexto, a via judicial como importante veículo de reclamação de direitos sociais. O fenômeno do ativismo judicial vem ganhando força no cenário jurídico brasileiro, como forma de fazer valer direitos que demandam uma prestação positiva do Estado. Temas como a teoria da reserva do possível e a observância do mínimo existencial pelo poder público permeiam o debate e serão igualmente abordados nesta pesquisa.

Considerando que o argumento da impossibilidade orçamentária se afigura como principal justificativa utilizada pelo poder público para não concretizar a política de renda básica, torna-se indispensável o estudo de meios para superar tal obstáculo. Para tanto, e considerando que a renda básica deva ser implementada gradualmente, será proposto um modelo inicial para servir de parâmetro à política. Para efetivá-lo, serão analisadas três alternativas que poderiam ser utilizadas pelo Estado a fim de angariar recursos, quais sejam, a suspensão da desvinculação das receitas da União, a redução da taxa básica de juros da economia e a utilização das receitas advindas da exploração do petróleo.

## **CAPÍTULO 1 – A POBREZA NO BRASIL**

### **1.1 Estudos sobre a medição da pobreza**

No que se refere à pauta de políticas públicas sociais, é possível afirmar que a pobreza sempre foi um tema de destaque, em virtude do forte *viés* moral que lhe é peculiar. Sociedades pobres são tidas como economicamente falidas e eticamente condenáveis.

Os estudos sobre a pobreza ganharam maior atenção de sociólogos, economistas e pensadores, a partir do século XIX. Os primeiros estudos sobre a pobreza tiveram como base dados do censo, que ao longo do tempo foram substituídos por pesquisas domiciliares, nas quais entrevistas conseguiam captar informações mais detalhadas sobre renda, gastos, condições de moradia, tamanho da família e outros fatores relevantes.<sup>1</sup>

A origem da pobreza foi analisada sob diferentes aspectos ao longo do tempo. Tradicionalmente vista como algo natural, inerente a qualquer sociedade, tornou-se, depois, objeto de preocupação de governantes e estudiosos, até porque os pobres abandonavam sua posição conformista, reivindicando melhores condições de vida.<sup>2</sup>

Até o século XIX, identificava-se a pobreza como uma questão moral, consequência da preguiça dos pobres, ou econômica, um efeito inevitável do desenvolvimento da economia de mercado. Malthus, por exemplo, defendia que a pobreza era uma consequência do crescimento geométrico da população, o qual não era acompanhado pela produção de alimentos. Assim, a situação seria atribuível aos próprios pobres, que, cientes de sua condição, continuavam a procriar indiscriminadamente.

---

<sup>1</sup>HALL, Anthony e MIDGLEY, James. **Social Policy for Development**. London: Sage Publications, 2004. Cap. 2. p. 46.

<sup>2</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap. 3. p. 91.

Nos países que já se industrializavam, predominava o pensamento de que todos que quisessem poderiam encontrar trabalho. Confrontando essa teoria, Marx já mencionava, no século XIX, a existência inevitável no sistema capitalista do chamado “exército de reserva”, formado por pessoas que não exerceriam um ofício não por falta de valores éticos, mas em virtude dos variados ciclos econômicos que, de tempos em tempos, destruíam empregos.<sup>3</sup>

Já na América Latina, foram realizados estudos, nas décadas de 50 e 60, sobre a pobreza, rotulados de estudos sobre “marginalidade”. Três eram as vertentes que justificavam o fenômeno. A primeira se assemelhava à teoria de Marx, segundo a qual a marginalidade decorreria do próprio sistema capitalista, o qual, para sobreviver, dependia do lucro dos empreendimentos e da exploração dos trabalhadores. A segunda tinha cunho religioso, e defendia que a pobreza era fruto da falta de solidariedade e caridade das classes mais abastadas. A terceira preconizava que a pobreza era consequência de um atraso psicológico e cultural, que fazia com que as pessoas não tivessem iniciativa e não utilizassem dos recursos que lhe eram disponibilizados para mudar de vida.<sup>4</sup>

Os estudos de pobreza sempre estiveram vinculados à ideia de privação. O trabalho pioneiro de Seebohm Rowntree, em 1901, intitulado “Poverty: a study of town life”, definiu como pobres as famílias cujos rendimentos não seriam suficientes para satisfazer suas necessidades nutricionais mínimas. Mais recentemente, Amartya Sen referiu-se às famílias pobres como aquelas que não conseguem garantir a “*manutenção da eficiência meramente física*”.<sup>5</sup> Segundo Sen, a pobreza deve ser analisada a partir de um conceito de capacitação, que permite ao indivíduo escolher o estilo de vida que preferir. Essa perspectiva, todavia, não exclui a ideia de que a baixa renda constitui uma das principais causas da pobreza, e fator importante da privação de capacidades. Reconhece-se, assim, que a pobreza é um fenômeno multidimensional, de natureza complexa e difícil qualificação e mensuração.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap. 3. p. 91/92.

<sup>4</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap. 3. p. 92/93.

<sup>5</sup>SEN, Amartya. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford, Oxford University Press, 1983. p. 11.

<sup>6</sup>SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Não há um único parâmetro para se avaliar a pobreza, que pode ser estudada com base, por exemplo, na falta de recursos financeiros, na falta de acesso a serviços públicos, na informalização do mercado de trabalho, no desemprego, na ausência de lazer, nos elevados preços de bens essenciais, entre outros.

Atualmente, tem-se como parâmetro de mensuração da pobreza a chamada linha de pobreza, que pode ser classificada em dois tipos principais: a linha de pobreza absoluta, que normalmente é associada à falta de bens essenciais à sobrevivência física; e a linha de pobreza relativa, que busca identificar as pessoas que tenham um nível de vida abaixo daquele predominante na sociedade em que vivem.

Essa maneira de quantificar a pobreza é alvo de diversas críticas por parte de estudiosos. A principal delas volta-se contra a própria forma de medir a renda. Normalmente, as fontes utilizadas são as pesquisas domiciliares anuais. Todavia, se o objetivo é auferir a renda parâmetro de um município, por exemplo, as fontes se restringem a censos de periodicidade longa e informações sucintas. Outrossim, *“populações mais pobres muitas vezes possuem rendas não-monetárias, produzem para o autoconsumo, ou têm acesso a transferências e doações familiares que não aparecem nas estatísticas usuais.”*<sup>7</sup>

A medida da pobreza apenas pela renda nem sempre retrata as verdadeiras condições em que vivem famílias com renda semelhante, sobretudo no tocante ao acesso a alimentos. Famílias com rendas homogêneas podem ter diferentes condições de acesso nutricional, como é o caso, por exemplo, do acesso à merenda escolar e da possibilidade de produzir alimentos para autoconsumo, que representam um diferencial muitas vezes não relacionado à renda. Além disso, as condições de vida dependem também do conjunto de ativos que a família e seus membros acumularam ao longo do tempo, os quais não se refletem, de forma direta, no rendimento corrente captado pelas pesquisas domiciliares.

De toda forma, a linha de pobreza é a forma mais usual de auferir quantitativamente o número de pobres e indigentes em determinada localidade. Um

---

<sup>7</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap. 3. p. 95.



critério utilizado pelo Banco Mundial, por exemplo, estabelece como linha de pobreza o valor de U\$\$ 1 dólar diário, que é também adotado por outras agências internacionais.

Para Simon Schwartzman, os critérios de linhas de pobreza servem para distribuição de auxílios e benefícios sociais, bem como de base para a definição de prioridades de políticas públicas.<sup>8</sup>

No Brasil, os dados utilizados para auferir a dimensão da pobreza provêm do IBGE, não existindo uma linha de pobreza oficial. Todavia, é possível identificar a existência de um parâmetro monetário que serve de critério seletivo dos beneficiários do Bolsa Família, tido como o mais abrangente programa de assistência social dos últimos tempos. O programa define como pobres pessoas que auferem renda mensal de R\$ 77 a R\$ 154 reais, e como extremamente pobres aqueles que recebem menos de R\$ 77 reais por mês.

## 1.2 Espaço territorial, desigualdade de renda e pobreza

O Brasil pode ser classificado como um país heterogêneo e de grandes desigualdades espaciais, considerando-se sua configuração geográfica continental e as diversas peculiaridades socioeconômicas. A extensão do país, as suas diferenças climáticas e de solo, além de sua formação histórica e social, são fatores determinantes para a heterogeneidade, que não foi amenizada com a uniformização dos sistemas legal e político, o uso da mesma língua ou o trânsito livre de pessoas na nação.<sup>9</sup>

O espaço territorial, é possível afirmar, *“constitui um atributo fundamental não apenas na identificação da exclusão social, mas, sobretudo, da implementação necessária de políticas públicas voltadas a um novo tipo de desenvolvimento no Brasil.”*<sup>10</sup>

A população brasileira, em números atuais, é de 202.366.215 milhões de habitantes (IBGE). Em 2010, ano de realização do último censo, esse número era

<sup>8</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap. 3. p. 96.

<sup>9</sup>BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil.: natureza, causa, origens e solução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1.

<sup>10</sup>POCHMANN, Márcio. **Qual desenvolvimento? : oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2009. Cap. 3. p. 59.

de 190.755.799, o qual será utilizado como referência neste trabalho, por ser a pesquisa mais recente sobre a distribuição geográfica da população no país.

As regiões Sudeste, Nordeste e Sul são as mais populosas, contando com, respectivamente, 42,13%, 27,83% e 14,36% do total, ao passo que nas regiões Norte e Centro-Oeste habitam 8,32% e 7,37% de toda a população brasileira.<sup>11</sup>

Constatou-se, ainda, na pesquisa aludida, que a população urbana representa 84,35% do total, perfazendo o montante de 160.925.792 milhões de pessoas. A maior concentração está na região Sudeste: 46,4% da população urbana reside na região, concentração explicada pelo fato de ali estarem localizadas as três maiores metrópoles do país, quais sejam, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Seguem-se, então, a região Nordeste, com 24,12%, a Sul, com 14,45%, a Centro-Oeste, com 7,75% e, por fim, a região Norte, com 7,24% do total da população urbana do país.<sup>12</sup>

Muito embora o Brasil tenha sido um dos países de maior crescimento econômico entre as décadas de 30 e 70, essa expansão ocorreu de forma muito concentrada, geograficamente, em especial na região Sudeste do país, que recebeu um intenso fluxo migratório. A ausência de medidas capazes de permitir o avanço social e democrático nesses grandes centros propiciou um enorme excedente de mão-de-obra, permitindo a expansão de riqueza e, ao mesmo tempo, o aumento da pobreza.<sup>13</sup>

Dados comparativos podem ilustrar as diferenças entre as rendas dos brasileiros em território nacional.

Uma comparação entre as zonas rural e urbana demonstra que, em 2010, o rendimento médio mensal das pessoas, de dez ou mais anos de idade, em nível nacional, foi de R\$ 1.202,00 (mil duzentos e dois reais). A área rural, contudo, apresentou uma diferença considerável em relação à área urbana: R\$ 596,00 para a primeira e R\$ 1.294,00 para a segunda. Se, em escala nacional, o rendimento da

---

<sup>11</sup>IBGE. Atlas do Censo Demográfico, 2010.

<sup>12</sup>IBGE. Atlas do Censo Demográfico, 2010.

<sup>13</sup>POCHMANN, Márcio. **Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2009. Cap. 2. p. 53.

área rural do país representou 46,1% daquele da área urbana, em nível regional tal distanciamento variou entre 44% na região nordeste e 62,8% na região sul.<sup>14</sup>

Se a comparação for entre áreas metropolitanas e não metropolitanas, deve-se ressaltar que quase 1/3 da população brasileira reside nos centros metropolitanos. No ano de 2005, o IBGE constatou que, dentre o contingente de pessoas em situação de pobreza absoluta, adotando-se, nesse caso, a linha de pobreza de rendimento de até meio salário mínimo mensal *per capita*, 21% residiam nos centros metropolitanos e 79% em áreas não metropolitanas. Além disso, as áreas não metropolitanas apresentam mais baixa qualidade no conjunto de postos de trabalho, registrando menos de 35% do total da força de trabalho cobertos pelo sistema de proteção social e trabalhista, enquanto os centros metropolitanos possuem um em cada dois ocupados que recebem esse tipo de proteção.<sup>15</sup>

A escassez de recursos não é a causa da pobreza em nosso país, mas sim a alta concentração de renda. Como bem pondera Sônia Rocha, *“a queda da desigualdade acelera a queda da pobreza já que, como bem sabido, a persistência da pobreza no Brasil não se deve ao nível da renda per capita, mas à enorme desigualdade da sua distribuição.”*<sup>16</sup>

O fenômeno da concentração de renda no Brasil encontra-se ilustrado na tabela 1, abaixo, que demonstra os coeficientes de Gini nas diversas unidades da federação<sup>17</sup>:

Tabela 1: Coeficiente Gini nas unidades da federação			
Estado	Coeficiente de Gini	Estado	Coeficiente de Gini
Acre	0,452	Rio Grande do Norte	0,521
Amazonas	0,478	Sergipe	0,562

<sup>14</sup>IBGE. Atlas do Censo Demográfico, 2010.

<sup>15</sup>POCHMANN, Márcio. **Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2009. Cap. 2. p. 59 e 60.

<sup>16</sup>ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo**. p. 21. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0492.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

<sup>17</sup>Elaboração da própria autora. Fonte: IBGE. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/2013/Sintese\\_Indicadores/sintese\\_pnad2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf)> Acesso em: 14 out. 2014.

Amapá	0,455	Distrito Federal	0,555
Pará	0,472	Goiás	0,458
Rondônia	0,442	Mato Grosso	0,466
Roraima	0,49	Mato Grosso do Sul	0,491
Tocantins	0,5	Espírito Santo	0,453
Alagoas	0,456	Minas Gerais	0,474
Bahia	0,559	Rio de Janeiro	0,489
Ceará	0,487	São Paulo	0,474
Maranhão	0,545	Paraná	0,461
Paraíba	0,514	Rio Grande do Sul	0,465
Pernambuco	0,463	Santa Catarina	0,436
Piauí	0,566		

Observe-se que o coeficiente de Gini é um dos índices mais utilizados para medir a desigualdade de renda. Seu valor varia de zero (igualdade máxima) até um (desigualdade máxima). Assim, quanto mais perto de zero for o coeficiente de Gini de determinado país, menos desigual ele será. No Brasil, o índice de Gini, em 2013, foi de 0,495. Não se pode deixar de reconhecer que o coeficiente sofreu uma queda nos últimos anos. Em 2008, por exemplo, era de 0,55. Todavia, se comparado a países como Suécia e Alemanha, cujos coeficientes eram, em 2008, de 0,25 e 0,283<sup>18</sup>, respectivamente, verifica-se que a queda não contribuiu para excluir o Brasil do rol daqueles que ostentam os mais altos coeficientes de Gini no mundo.

É importante mencionar que desigualdade de renda e pobreza são duas variáveis que nem sempre estão associadas. Na literatura acadêmica e nos círculos onde se discutem políticas sociais de inclusão têm-se mesmo evitado o uso de termos como “pobreza” e “desigualdade”, sendo preferível falar em “exclusão social”. Tal fato decorre da predominância de ideias neoliberais acerca da natureza da pobreza. Para os liberais, a pobreza não seria fruto de privilégios ou um fenômeno estrutural, podendo ser solucionada pela criação de mercados livres e serviços sociais, com baixa interferência governamental, o que atrairia investidores

---

<sup>18</sup>BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil.: natureza, causa, origens e solução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 72.

estrangeiros, promoveria o crescimento econômico, o pleno emprego e, conseqüentemente, reduziria as taxas de pobreza.<sup>19</sup>

Tais ideias partem do pressuposto de que o crescimento econômico, por si só, pode por fim à pobreza, o que, infelizmente, não se sustenta. Nos países do terceiro mundo, o que se observou foi que mesmo enquanto a economia se desenvolvia, a pobreza continuava existindo. O Brasil não escapou a essa constatação, embora seja possível afirmar que a retomada do crescimento econômico, o aumento sustentado da renda e sua melhor distribuição, na última década, tenham sido essenciais para se alcançar o objetivo constitucional de erradicação da pobreza.

No período de 2004 a 2009, a desigualdade de renda entre os brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu 5,6%, e a renda média real subiu 28%. No mesmo período, a quantidade de famílias vivendo com renda mensal igual ou maior que um salário mínimo *per capita* subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas.<sup>20</sup> Na última década deste milênio, a renda dos 10% mais pobres no Brasil subiu 69,08%, ganho que cai paulatinamente na medida em que há uma aproximação do topo da distribuição, atingindo 12,8% entre os 10% mais ricos.<sup>21</sup> Estima-se que a queda na desigualdade de renda tenha diminuído os níveis de pobreza em 43,03%.<sup>22</sup>

Entre 2003 e 2011, três fatores básicos contribuíram para a queda dos níveis de pobreza: o comportamento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a expansão das transferências de renda assistenciais,<sup>23</sup> sendo este

---

<sup>19</sup> HALL, Anthony e MIDGLEY, James. **Social Policy for Development**. London: Sage Publications. Cap. 2. p. 45.

<sup>20</sup> Comunicado nº 111, IPEA.

<sup>21</sup> NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011. Cap. 2. p. 62.

<sup>22</sup> NERI, Marcelo Cortes; CARVALHAES, Luísa; MONTE, Santana. Atlas do bolso dos brasileiros. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

<sup>23</sup> ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo**. p. 18. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0492.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

último grandemente responsável por essa queda, influenciada pela expansão do programa Bolsa Família.<sup>24</sup>

Em termos de espaços territoriais do país, a renda no Nordeste subiu 41,8%, contra 15,8% no Sudeste. No Maranhão, considerado o estado mais pobre da federação, o crescimento foi de 46,8%, ao passo que em São Paulo, considerado o mais rico, o crescimento foi de 7,2%. A pobreza rural também declinou, com um aumento de renda de 49,1%, contra 16% das metrópoles e 26,8% das demais cidades.<sup>25</sup> Constata-se assim que, pelo menos no Brasil, pobreza e desigualdade de renda estão de certa forma relacionadas.

Sônia Rocha, ao analisar a evolução da pobreza no Brasil a partir da década de 70, não se baseia na linha de pobreza absoluta, adotando a noção de pobreza relativa, centrada apenas na desigualdade de renda, pois, segundo sua ótica, *“a pobreza absoluta já deixou de significar ameaça à sobrevivência física, e, sintomaticamente, o gasto de alimentar já há muito não é o grupo de despesas preponderante, nem mesmo dentre as famílias pobres.”*<sup>26</sup>

No entanto, esse panorama otimista não elide o fato de que apenas 1% da população auferia renda equivalente a vinte ou mais salários mínimos, ao passo que quase metade da população ganha no máximo dois<sup>27</sup>, conforme ilustra a pirâmide abaixo:

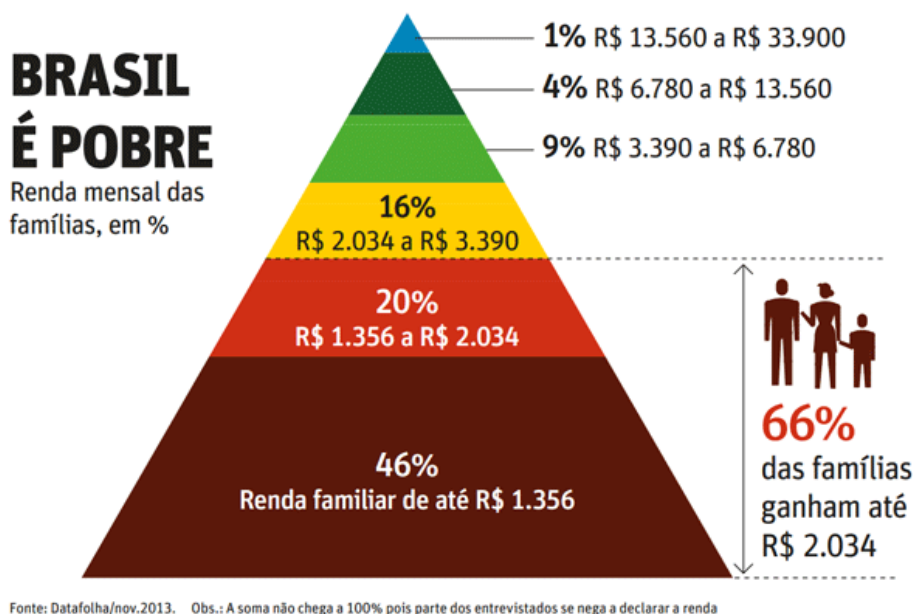
---

<sup>24</sup>NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011. Cap. 4. p. 121.

<sup>25</sup>NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011. Cap. 2. p. 63.

<sup>26</sup>ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo**. p. 2. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0492.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

<sup>27</sup>O valor do salário mínimo adotado na elaboração da pirâmide foi o do ano de 2013: R\$ 678,00.



O gráfico acima ilustra a estreita relação entre pobreza e concentração de renda, verificando-se que uma pequena parcela da população recebe rendas elevadas, contrastando com a significativa maioria, detentora de escassos recursos.

Segundo relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2010), 25% da população brasileira se encontrava em condição de pobreza, e 7%, em condição de indigência, considerado o ano de 2009. Em números absolutos, eram aproximadamente 47,5 milhões e 13,3 milhões de pessoas, respectivamente, em condição de pobreza e indigência. Atualmente, há cerca de 18,7 milhões de pessoas pobres e 7,5 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, o que corresponde a 13% da população.<sup>28</sup>

Nesse sentido, é pertinente falar-se em redução da pobreza nos últimos anos, mas não em erradicação da pobreza. Marcelo Néri, ao se referir aos progressos sociais verificados nos últimos anos na sociedade brasileira, assevera que, se um futuro historiador fosse nominar a primeira década do terceiro milênio, poderia chamá-la de década da redução da desigualdade de renda, assim como a década de 90 foi considerada de estabilidade e a de 80, a de redemocratização. Para o autor, contudo, resta a má notícia de que ainda somos profundamente desiguais.

<sup>28</sup>ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo.** p. 28 e 29. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0492.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

### 1.3 A constitucionalização da pobreza

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a se referir à República Federativa do Brasil como “Estado Democrático de Direito”, e a definir os objetivos fundamentais republicanos, entre os quais, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme preconiza o art. 3º, III.

Como pano de fundo das ideias formadoras da Constituição de 1988, pode-se citar a emergência, nos anos 70, dos movimentos de defesa dos direitos humanos; a luta, na primeira metade dos anos 80, pela reconquista dos direitos de participação política; a efetiva participação, na segunda metade dos anos 80, de diversos setores organizados da sociedade civil no processo constituinte, bem como o reconhecimento da violação dos direitos fundamentais das camadas mais pobres da população, verificada sobremaneira a partir dos anos 90.<sup>29</sup>

Denomina-se o fenômeno que marcou a elaboração da Constituição de “constitucionalismo comunitário”, que confere prioridade aos valores da igualdade e dignidade humanas, em contraposição ao destaque dado ao individualismo racional dos períodos anteriores. Calcado no binômio dignidade humana- solidariedade social, o constitucionalismo comunitário ultrapassa, segundo seus representantes, a concepção de direitos subjetivos, para dar lugar às liberdades positivas.

O Constituinte de 1988 fez uma clara opção pela dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado brasileiro, dispondo sobre ele, analiticamente, ao longo do texto constitucional. A meta central da Constituição de 1988 pode ser resumida na promoção do bem-estar do homem, para o que se faz imprescindível assegurar a todos condições para que vivam dignamente.

Com efeito, a concretização do princípio da dignidade humana é fundamental para se construir uma justa, livre e solidária sociedade. Nesse sentido, assevera Peces-Barba que:

La dignidade humana es el fundamento de la ética pública. Ésta, como paradigma político y jurídico de la modernidad, está conformada por cuatro grandes valores: la libertad, la igualdad, la solidaridad y la seguridad jurídica. La idea de dignidad humana,

---

<sup>29</sup>CITTADINO, Gisele. **Direito e Justiça Distributiva: elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000. Cap. 1. p. 11.



para sua realización a través de la vida social, inseparable de la condición humana, se plasma em esos cuatro valores, cuyo núcleo esencial lo ocupa la libertad, matizada y perfilada por la igualdad y la solidaridad, em um contexto de seguridade jurídica.<sup>30</sup>

Com efeito, como assevera Mazzuoli:

a dignidade humana é o verdadeiro núcleo de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, através do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com seus atos, e não em relação a outras propriedades suas, não alcançáveis por eles.<sup>31</sup>

A dignidade da pessoa humana é, portanto, um princípio constitucional que impõe ao Estado o desafio de erradicar a pobreza. Trata-se de um desafio ético-político, o qual não pode deixar de ser enfrentado nas sociedades modernas.<sup>32</sup>

Na opinião de Maria Helena Rodriguez Ortiz, pouca atenção tem sido dada à pobreza sob a perspectiva dos direitos humanos. A aproximação entre os dois temas começa a ser debatida de forma mais intensa em “La voix des pauvres”, estudo realizado pelo Banco Mundial, que analisou mais de 60 mil entrevistas com homens e mulheres no mundo todo. O problema central aí detectado foi o de que os Estados não respeitaram o direito das pessoas a um padrão de vida decente, além de agravarem os obstáculos encontrados por aqueles que vivem na pobreza, sem acesso a serviços essenciais.<sup>33</sup>

A referida autora aponta a necessidade de se consolidar um marco jurídico e institucional de respeito aos direitos humanos, o qual seria um instrumento eficiente para o desenvolvimento social sustentável.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup>PECES-BARBA, Martinez Gregório, apud TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha B. e REIS, Suzéte da Silva Reis. Uma abordagem sobre fundamentos basilares do estado democrático de direito: dignidade humana, cidadania e direitos humanos. In: Costa, Marli Marlene Moraes da (org). **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. Curitiba: Multidéia, 2010. p. 87.

<sup>31</sup>MAZZUOLI, Valério de Oliveira, apud TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha B. e REIS, Suzéte da Silva Reis. Uma abordagem sobre fundamentos basilares do estado democrático de direito: dignidade humana, cidadania e direitos humanos. In: Costa, Marli Marlene Moraes da (org). **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. Curitiba: Multidéia, 2010. p. 88.

<sup>32</sup>ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. A pobreza desde uma perspectiva de direitos humanos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (ORG.). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 146.

<sup>33</sup>ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. A pobreza desde uma perspectiva de direitos humanos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (ORG.). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 147/148.

<sup>34</sup>ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. A pobreza desde uma perspectiva de direitos humanos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (ORG.). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 148.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que o Brasil dispõe desse marco jurídico e institucional, calcado na dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa, previsto no art. 1º, III, da Constituição de 1988. Constata-se, entretanto, que a Carta Suprema não define um patamar de respeito às condições de uma vida digna, apenas elencando uma série de direitos sociais, em seu art. 6º, educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, direitos estes capazes de promover a dignidade de todos.

No entanto, a Constituição segue a linha do moderno constitucionalismo, que, conforme asseverado por Rodolfo Arango, é importante instrumento de promoção da dignidade humana, sendo mesmo fundamental para o desenvolvimento integral das potencialidades humanas.<sup>35</sup>

Nessa linha de argumentação, pode-se afirmar que cabe ao Estado a defesa de uma cidadania social, com vistas a atingir um grau máximo de coesão entre os membros da sociedade, podendo-se concluir que o direito de receber uma renda básica, extensível a todos, e que não tenha como fonte o trabalho, decorre da própria condição humana, assim como o direito de respirar ar puro ou beber água limpa, e vai ao encontro dos ideais de liberdade e de afirmação da dignidade humana, conforme assegurado no art. 1º, III, da Constituição Federal.

---

<sup>35</sup> ARANGO, Rodolfo. Constitucionalismo, Estado Social de Direito e realização integral dos direitos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. (ORG). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-41.

## CAPÍTULO 2 – A RENDA BÁSICA DA CIDADANIA

### 2.1 Terminologia

Esclarecer o conceito de renda básica da cidadania não é tarefa fácil, pois existem institutos semelhantes e diversos termos técnicos a defini-los.

De acordo com Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>36</sup>, existem várias denominações para os programas de transferência de renda: renda mínima, renda mínima garantida, renda mínima complementar, renda mínima substitutiva, renda mínima de inserção, dividendo social, dividendo nacional, renda básica, renda cidadã, renda social, salário tecnológico, salário robótico, entre outros. A renda básica seria uma espécie do gênero renda mínima, termo que costuma ser utilizado de forma global para designar a transferência estatal de um benefício monetário.

Desde que concebida, a renda básica recebeu inúmeras denominações, como se pode verificar do quadro abaixo:

<b>Tabela 2: Renda básica de cidadania: a dança dos sinônimos<sup>37</sup></b>			
<b>Nome</b>	<b>Autor</b>	<b>País</b>	<b>Ano</b>
Dividendo territorial	Joseph Charlier	Bélgica	1894
State bonus	Dennis Milner	Reino Unido	1918
National Dividend	C.H. Douglas	Reino Unido	1932
Basisinkomen	Jan Tinbergen	Países Baixos	1934
Social Dividend	George D.H. Cole	Reino Unido	1935
Basic Income	George D.H. Cole	Reino Unido	1953
Demogrant	James Tobin	Estados Unidos	1967
BorgelØn	Niels Meyer et al.	Dinamarca	1978
Allocation universelle	Coletivo Charles Fourier	Bélgica	1984
Bürgergeld	Joaquim Mitschke	Alemanha	1985
Reddito di	CGIL	Itália	1988

<sup>36</sup>SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo, Cortez, 1997, p. 16.

<sup>37</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 36.

cittadinanza			
Revenu d'existence	Henri Guitton	França	1988
Dividende universel	Christine Boutin	França	2003

Maria Ozanira da Silva e Silva destaca três correntes que apresentam diferentes visões sobre a concepção da garantia de renda mínima, as quais transitam de um polo mais conservador para outro mais progressista.

A primeira corrente defende a natureza compensatória do benefício, tendo em vista a necessidade de redução da pobreza gerada pelo modo de produção capitalista. Nesta categoria estão inseridos o chamado Imposto de Renda Negativo e a Renda Básica da Cidadania.

O Imposto de Renda Negativo tem como unidade de referência a família e viabiliza, incondicionalmente, a transferência de renda a partir da definição das linhas de pobreza e de miséria. O benefício, assim, é proporcional à pobreza, pois à medida que a renda da família aumenta, o imposto negativo é reduzido, até o ponto em que o beneficiário passa a pagar o tributo, e não mais recebê-lo.

Essa foi a proposta do economista Milton Friedman, ao abordar o problema da pobreza, em sua obra *Capitalismo e Liberdade*<sup>38</sup>:

O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. Temos atualmente uma isenção de 600 dólares por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de 100 dólares em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. De acordo com nossa proposta, se a renda for menos 100 dólares, isto é, 100 dólares abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá 50 dólares. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá 300 dólares. Poderá receber mais que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, 300 dólares por pessoa. O nível

<sup>38</sup>FRIDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Disponível em < <http://www.ufrgs.br/daeca/wp/wp-content/uploads/2009/03/capitalismo-e-liberdade.pdf>> Acesso em 17/02/2014.

preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir.

A renda básica da cidadania, por sua vez, representa um benefício econômico ao qual todos têm direito, não importando a origem, idade, sexo, raça, estado civil ou condição econômica. Diferentemente do imposto de renda negativo, tem como unidade de referência o indivíduo, e não a família. Acrescente-se que a renda básica é de fato incondicional, ao passo que o imposto de renda negativo só admite a transferência de renda à família caso essa se encontre abaixo de uma linha de pobreza previamente definida, e só a partir da constatação desse fato é que a transferência passa a ser incondicional. Assim, a renda básica é um dividendo social, ao qual têm direito todos os indivíduos, pois se parte do pressuposto de que todos contribuem coletivamente para construir a riqueza de uma nação e, portanto, fazem jus aos seus frutos.

Nas palavras de Vanderborght e Parijs,

a renda de cidadania age como um adiantamento que aumenta a renda bruta de cada indivíduo, com recuperação posterior parcial ou total. O mecanismo do imposto negativo, pelo contrário, só pode determinar a quem transferirá uma renda depois que as declarações fiscais foram preenchidas e conferidas.<sup>39</sup>

A segunda corrente sustenta a natureza distributiva do benefício, com foco no indivíduo, buscando complementar os serviços e programas sociais. A renda mínima seria um mecanismo de repartição de renda, ou um novo modo de distribuição de riqueza social. São exemplos de benefícios inseridos nessa categoria a Renda Mínima de Existência de Bresson e a Renda Social de Gorz.

A terceira corrente propõe uma combinação de inserção do beneficiário no mercado de trabalho de forma articulada com uma renda mínima e outras rendas, e com programas e serviços de um sistema de proteção social, a partir de uma lógica de complementação. A renda é garantida àqueles que comprovarem situação de pobreza, de acordo com determinados critérios de elegibilidade. Caracteriza-se

---

<sup>39</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 82.

como uma relação contratual na qual a família, unidade de referência, deve submeter-se a determinadas condições, sob pena de ser desligada do programa.

Nessa categoria, está a chamada Renda Mínima de Inserção (Revenu Minimum d'Insertion), criada na França, em 1988, que representa uma versão ampla da renda mínima garantida. Tem em comum com a renda básica da cidadania o fato de o pagamento ser feito em dinheiro, com regularidade, e sem contrapartida.

A renda mínima, independentemente de ser complementar ou substitutiva de outros benefícios, normalmente tem como principais características: (1) um direito fundamentado na necessidade do beneficiário, em função de sua renda; (2) a necessidade de comprovação de diversos requisitos, notadamente a situação familiar dos beneficiários; (3) pagamento do benefício a posteriori; (4) e a família como unidade de cálculo, e não o indivíduo.

Ao discorrer sobre a renda básica na Espanha, Daniel Raventós, economista espanhol, afirma que uma renda básica que não seja universal não pode ser assim denominada. Pontuando o que vem a significar o termo naquele país, o autor define a renda básica como

uma renda paga pelo Estado a cada membro da sociedade, de pleno direito, inclusive se não deseja trabalhar de forma remunerada, sem levar em consideração se é rico ou pobre ou, dito de outra forma, independentemente de qual possam ser as outras possíveis fontes de renda e sem se importar com quem conviva.<sup>40</sup>

Acerca das diferentes nomenclaturas do instituto, o autor ressalta que algumas comunidades na Espanha adotaram programas de Renda Mínima de Inserção (RMI), conhecidos como renda básica e, ainda, outras nações, como a Argentina, deram ao instituto o nome de “renda cidadã”. Nenhuma, todavia, condiz com o que se espera efetivamente de uma renda básica.

Phillipe Van Parijs, no dossiê denominado “Renda Básica e Renda Mínima”<sup>41</sup>, por exemplo, afirma que, quando pensou pela primeira vez na ideia de renda básica, não conhecia qualquer formulação do instituto, em nenhum idioma. Inventou, então,

<sup>40</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano** Fev/2008, p. 391.

<sup>41</sup>VAN PARIJS, Phillipe. Renda Básica e Renda Mínima. **Revista Econômica da Universidade Federal Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 75-93, junho/2002.

uma expressão em francês para defini-lo, qual seja “allocattion universelle”, ou subsídio universal, em analogia ao sufrágio universal.

Para o filósofo belga, o subsídio universal “*é um elemento mínimo do poder econômico, não só do poder de compra, mas também no poder de negociação no contexto do seu trabalho, que se dá também a todos, inclusive àqueles que não trabalham*”.<sup>42</sup>

Já Paul de Beer<sup>43</sup>, ao discorrer sobre a política norte-americana de ajuda aos trabalhadores pobres, menciona a *Earned Income Tax Credit* (EITC), um subsídio impositivo que equivale a uma porcentagem determinada da renda auferida pelo trabalhador por seus próprios meios, sempre que essa renda não exceda certo teto. Trata-se de mecanismo voltado para diminuir a pobreza e a desigualdade nos Estados Unidos.

O mesmo autor menciona ainda benefícios sociais adotados em países europeus para auxiliar desempregados e trabalhadores com baixos salários, conferindo-lhes algum tipo de sustento, sob a forma de subsídio ou crédito impositivo.

Contudo, nem os auxílios europeus nem os americanos tratam de fato de uma renda básica. Nesse sentido, Paul de Beer propõe alternativa, que constituiria sim uma renda básica, e não benefícios sociais. Para o autor, a renda básica não está focalizada nos grupos que mais necessitam de ajuda, como os pobres e desempregados, tampouco está atrelada à situação laboral: quem tem emprego é tratado da mesma forma que aquele que não tem.

Assim, a renda básica seria “*uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida*”.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>VAN PARIJS, Phillipe. Renda Básica e Renda Mínima. **Revista Econômica da Universidade Federal Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 79-80, junho/2002.

<sup>43</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 75.

<sup>44</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 82.

Da forma como normalmente é concebida, a renda de cidadania é paga em dinheiro, sem qualquer tipo de restrição quanto ao destino da quantia, que fica a cargo do beneficiário. Essa não é, todavia, uma característica indispensável, de modo que nada obsta que o benefício seja pago *in natura*.<sup>45</sup>

Por trás da ideia de renda de cidadania está a noção de periodicidade, ou seja, o benefício pode ser pago mensalmente, semanalmente, trimestralmente, enfim, na frequência desejada pelo poder público. A renda básica difere da dotação universal, via de regra recebida uma vez na vida, seja no nascimento ou no início da vida adulta, por exemplo<sup>46</sup>.

No entanto, a dotação universal pode transformar-se em renda de cidadania, bastando, para tanto, *“investi-la de modo a produzir uma renda periódica cujo valor atualizado seja idêntico.”*<sup>47</sup> Todavia, há consequências bastante diversas na adoção de um ou de outro benefício. Com efeito, *“o valor exato da renda periódica em que se pode converter uma dotação universal de determinado nível vai depender da expectativa de vida da pessoa a ser beneficiada”*<sup>48</sup>, pois a renda de cidadania será, por exemplo, mais favorável àqueles que têm maior expectativa de vida. Outrossim, o recebimento de uma dotação universal confere ao beneficiário uma liberdade maior de investimento financeiro do que o recebimento de pequenas quantias em determinada periodicidade.

É importante ressaltar que a renda de cidadania não implica na satisfação de todas as necessidades fundamentais de alguém, tampouco deve limitar-se a isso.<sup>49</sup> Costuma-se definir uma linha de pobreza como ponto de referência. Não se deve, além disso, manter o foco apenas no valor do benefício, mas também na sua

---

<sup>45</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 66.

<sup>46</sup>Vanderborght e Parijs citam o exemplo de Thomas Paine, o qual era contra a ideia de seguridade e assistência social, defendendo a concessão incondicional de uma dotação modesta prefixada a todo homem e mulher que chegasse à idade adulta.

<sup>47</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 67.

<sup>48</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 67.

<sup>49</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 68.



dimensão temporal, considerando-se também o nível de vida da população envolvida e “os ajustes do sistema fiscal e dos benefícios existentes que a proposta considerada inclui.”<sup>50</sup>

A renda básica, por outro lado, é paga por uma comunidade política, a nação como um todo, ou apenas uma região do país, por exemplo. Via de regra, seu financiamento advém dos cofres públicos. Observe-se, ainda, que para que um abono seja universal, “*não é necessário que seja concedido a todos desde o nascimento, mas sim que o seja a todos os membros adultos da comunidade considerada*”.<sup>51</sup>

Há os que defendem que apenas os cidadãos do Estado concedente devam ser merecedores da renda de cidadania, enquanto outros entendem que o critério de concessão a ser adotado deva ser o de permanência do beneficiário no território a ser contemplado.<sup>52</sup> Em relação à idade, normalmente o benefício é concedido aos maiores de idade; contudo, nada obsta que seja conferido desde o nascimento até a morte, ajustando-se o auxílio em função da idade.<sup>53</sup>

Por fim, a renda básica de cidadania é estritamente individual e não exige comprovação de renda, ostentando, portanto, um caráter *ex ante*, diferente dos sistemas que normalmente operam *ex post*, ou seja, com base em uma avaliação prévia da renda do beneficiário.

Como instituto que mais se assemelha à renda básica, Vanderborght e Parijs citam a chamada “Renda de Participação”, proposta pelo economista britânico Anthony Atkinson.<sup>54</sup> Trata-se de um benefício que prevê a participação social de

---

<sup>50</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 69.

<sup>51</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 76.

<sup>52</sup>Vanderborght e Parijs citam como exemplo de defensor da renda básica apenas para os cidadãos de um país o filósofo francês Jean-Marc Ferry.

<sup>53</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 76.

<sup>54</sup>ATKINSON, Anthony. The Case for a Participation Income. In: Vanderborght, Yannick e Van Parijs, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 90.

beneficiários de forma tão ampla que praticamente todos preenchem os requisitos para seu recebimento.

Assim, fariam jus ao benefício tanto os trabalhadores assalariados quanto os que procuram emprego; indivíduos incapazes ou inválidos; aposentados; os que se encontram em formação profissional; os que cuidam de crianças, idosos e doentes; e, enfim, aqueles que se dedicam ao trabalho voluntário.<sup>55</sup>

## 2.2 Fundamentos teóricos

O provimento de um mínimo de renda para o povo de uma nação se baseia em fundamentos sociológicos e filosóficos, cuja análise demanda uma abordagem histórica do tema.

Aristóteles, em “A Política”, obra escrita 300 anos AC., já pregava uma melhor distribuição de renda. Segundo o filósofo, *“a finalidade da política é a vida justa, que se realiza pelo bem comum. Para se alcançar a justiça política, é necessário realizar-se antes a justiça distributiva”*.<sup>56</sup>

Eduardo Matarazzo Suplicy e Cristovam Buarque<sup>57</sup> citam a existência de uma passagem bíblica, em São Paulo, na *Segunda Epístola aos Coríntios*, que recomenda que o homem deva seguir os passos de Jesus, o qual, apesar de poderoso, decidiu viver entre os mais pobres. Para que haja justiça e igualdade, *“o que colheu muito não tenha demais, e o que colheu pouco não tenha de menos”*.

Da mesma forma, no Alcorão se recomenda que todos os muçulmanos, ao acumularem bens ou receberem ganhos significativos, devem dividir sua fortuna

---

<sup>55</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 91.

<sup>56</sup>ARISTÓTELES. A Política, apud, SUP LICY, Eduardo Matarazzo. **Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 20.

<sup>57</sup>BUARQUE, Cristovam; SUP LICY, Eduardo Matarazzo. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/agosto, 1997.

com aqueles que não têm o suficiente, nas palavras do segundo Califa, Omar, sucessor de Mohamed.<sup>58</sup>

Considerado o responsável pela sugestão mais antiga de uma garantia de renda, Thomas More relata, em sua obra denominada “Utopia” (1516), um diálogo entre um viajante e um bispo a respeito da pena de morte, que não estaria surtindo efeito para reduzir o índice de assaltos:

Ao invés de infligir punições horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de subsistência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver<sup>59</sup>.

Já Johannes Ludovicus Vives, amigo de More, concebeu e detalhou um plano de garantia de renda, demonstrando na obra “De Subventionem Pauperum” (1526), a legitimidade de os poderes municipais se encarregarem da prestação de assistência aos mais necessitados. Tal legitimidade decorreria da obrigação judaico-cristã de praticar a caridade, e se limitaria a esmolas espontâneas, desde que, em contrapartida, o pobre exercesse um ofício.<sup>60</sup>

Interessante foi o chamado “sistema de Speenhamland”:

Em maio de 1795, o município de Speen, no sul da Inglaterra, institui o direito a um benefício a todos os necessitados residentes em seu território. Confrontados com as revoltas pelo pão e com o risco da fome, os magistrados locais aprovam uma resolução na qual obrigam as paróquias a pagar um abono que complete o salário dos trabalhadores pobres de modo a atingir um patamar que leve em conta a composição da família, indexado pelo preço da farinha. Os beneficiários ficam obrigados, assim que puderem, a 'custear eles mesmos as suas próprias necessidades'. Esse mecanismo, conhecido pelo nome de 'sistema de Speenhamland', estendeu-se progressivamente a outras localidades.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup>BUARQUE, Cristovam; SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/agosto, 1997.

<sup>59</sup>BUARQUE, Cristovam; SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/agosto, 1997.

<sup>60</sup>VAN DERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 37.

<sup>61</sup>VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 37.

Em 1796, Thomas Paine, ideólogo das revoluções americana e francesa, identificou na apropriação privada da terra a causa da pobreza, sustentando que aqueles que ficaram sem terra devem ser indenizados, ideia que já se assemelhava a uma proposta de renda básica, pois trazia como pressuposto o direito subjetivo de todos à propriedade. Segundo o ideólogo:

Todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou sua equivalente. (...) Todo proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma. Pessoas deveriam ter direito a uma renda (vitalícia) pela perda do direito de livre uso da terra.<sup>62</sup>

Sob a mesma concepção de ideias, Charles Fourier<sup>63</sup>, por exemplo, dizia, no século XVIII, que a civilização minou o direito fundamental de todos os seres humanos de usufruir dos recursos naturais. Portanto, *“a ordem civilizada deve a cada homem um ‘mínimo de subsistência abundante’ por ter violado os direitos fundamentais que são a liberdade de caça, pesca, colheita e pastagem”*. Para ele, o benefício só poderia ser *in natura*, porque não exigia qualquer contrapartida por parte dos beneficiários.

A primeira proposta de um abono universal no continente europeu se deve a Joseph Charlier, pensador belga inspirado em Fourier. Na obra “Solução do Problema Social”, de 1848, ele defende que a propriedade fundiária deve pertencer somente ao Estado, para que seus frutos possam ser divididos entre todos.<sup>64</sup>

Em sua obra “Princípios de Economia Política” (1848), John Stuart Mill aprofundou-se no sistema proposto por Fourier, sugerindo que todos têm direito a um mínimo de subsistência independente da capacidade de trabalhar.<sup>65</sup>

O debate sobre o tema se aprofundou no século XX. O economista holandês Walter E. Van Trier<sup>66</sup>, ao pesquisar as origens do dividendo social, encontrou uma

<sup>62</sup>BUARQUE, Cristovam; SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/agosto 1997.

<sup>63</sup>FOURIER, Charles. La fausse industrie. Paris: Anthropos, 1967. In: VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 45.

<sup>64</sup>VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 46/47.

<sup>65</sup>VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 46/48.

vasta literatura sobre o tema e concluiu que os debates em torno do tema se desenvolveram no âmbito do “Círculo de Cambridge”, um grupo de economistas que se reunia para discutir o trabalho de John Maynard Keynes, tais como James E. Meade, Oscar Lange, Joan Robinson e Lady Juliet Rhys Williams.

Com efeito, na obra intitulada “An Introduction to Economic Analysis and Policy” (1936), James Meade especifica a distribuição de renda como uma das condições para que qualquer sistema econômico possa prover o mais elevado padrão de vida possível, afirmando que *“a renda da comunidade deve ser distribuída entre os indivíduos de tal forma que a maior satisfação possível seja obtida no limite da renda nacional”*.<sup>67</sup>

Outro participante do Círculo de Cambridge, Oscar Lange, na obra “On the Economic Theory of Socialism” (1936), afirma que:

“O dividendo social deve ser distribuído de forma a não influenciar na escolha da ocupação. (...) Por exemplo, ele pode ser dividido igualmente por cabeça da população, ou distribuído de acordo com a idade, ou tamanho da família, ou qualquer outro princípio que não afete a escolha da ocupação”<sup>68</sup>.

Um dos principais membros do Círculo de Cambridge foi Joan Robinson, que tratou do dividendo social na obra denominada “Introduction to the Theory of Employment” (1937), apresentando a proposta de que o benefício fosse financiado pela emissão de moeda. Segundo a autora:

“Cada cidadão receberia uma nota, digamos, de 1 libra, pelo correio, todos os sábados e as novas notas seriam impressas quando necessárias. (...) se há desemprego por um lado e necessidades insatisfeitas por outro, por que não deveriam ambos ser trazidos

---

<sup>66</sup>VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend.

<sup>67</sup>MEADE, James. An Introduction to Economic Analysis and Policy. In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend. p. 350.

<sup>68</sup>LANGE, Oscar. On the Economic Theory of Socialism. In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend. p. 370.

juntos, pelo simples esquema de prover a necessidade com poder aquisitivo para consumir os produtos dos desempregados?”<sup>69</sup>

Outro membro do Círculo, Lady Rhys Williams, elaborou uma proposta de integração dos sistemas tributário e previdenciário, na obra “Something to Look Forward to”, de 1943. Em sua opinião, *“O Estado deve precisamente o mesmo benefício a todos os cidadãos, e não deve, em nenhuma circunstância, pagar mais para um ou outro do mesmo sexo ou idade, exceto em retorno por serviços prestados”*.<sup>70</sup>

Para Hermione Parker<sup>71</sup>, co-fundadora do “Basic Income Research Group-BIRG”, a origem da renda básica se baseia em três direitos. O primeiro seria o direito de dispor de meios de existência. Assim como todo ser humano tem um débito com a sociedade, a sociedade deve um mínimo para que cada um de seus membros possa existir.

O segundo é o direito ao trabalho. Quando defensores da renda mínima falam sobre a necessidade de descascar renda e trabalho, não estão propondo qualquer tolerância com a preguiça. O desemprego que preocupa nada tem a ver com o desemprego voluntário, porquanto resulta das rápidas mudanças tecnológicas e industriais, bem como do desequilíbrio entre procura e oferta.

Por fim, o terceiro direito é aquele relativo à liberdade individual. A renda básica aumentaria a liberdade econômica, principalmente das mulheres casadas, como também a liberdade de escolha.

Sob uma perspectiva liberal, o direito a uma renda mínima está associado ao ideal de felicidade e liberdade individual. A estreita vinculação entre segurança econômica e liberdade autêntica é encontrada em Frederik Von Hayek, na obra “O Caminho da Servidão”:

<sup>69</sup>ROBINSON, Joan. Introduction to the Theory of Employment. . In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Department of Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend. p. 384.

<sup>70</sup>WILLIAMS, Lady Rhys. Something to Look Forward to. In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Department of Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend. p. 404.

<sup>71</sup>PARKER, Hermione. **Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems**. Routledge, London, 1989. p. 125/127.

As duas espécies de segurança, a limitada e a absoluta (...) são, em primeiro lugar, a salvaguarda contra graves privações físicas, a certeza de que um mínimo de meios de sustento será garantido a todos; e, em segundo lugar, a garantia de um dado padrão de vida, ou da situação relativa de que goza uma pessoa ou um grupo de pessoas em relação a outras; ou, mais sucintamente, a segurança de um rendimento mínimo e a segurança do rendimento determinado que cada um merece. (...) Não há dúvida de que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho pode ser garantido a todos.<sup>72</sup>

De fato, a pobreza é uma forma de privação da liberdade econômica. Nesse sentido, Amartya Sen mostra como a pobreza extrema pode tornar uma pessoa indefesa e violá-la em relação a outros tipos de liberdade. Segundo o economista, a privação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação da liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica.<sup>73</sup>

## 2.3 Debates em torno da renda básica

A adoção de uma política de renda básica no Brasil ocorreu em 2004, com a edição da Lei nº 10.835, que, em seu art. 1º, prevê a concessão de um benefício monetário a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos.

A implementação da renda básica, contudo, contraria fortes interesses de grupos políticos, o que justifica a resistência em adotá-la. Os argumentos apresentados por aqueles que à renda básica se opõem serão a seguir expostos e refutados.

### 2.3.1 A armadilha do desemprego

O principal argumento daqueles que são contrários à implementação de um sistema de renda básica reside naquilo que se denomina “armadilha do desemprego” ou “armadilha da pobreza”. Trata-se da ideia de que o recebimento de um benefício econômico incondicional incentivaria o comodismo, desestimulando a busca por emprego e causando o efeito oposto ao esperado, ou seja, maiores níveis

<sup>72</sup>HAYEK, Friedrich. *O Caminho da Servidão*, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, 6ª ed., p. 127.

<sup>73</sup>SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

de pobreza, em virtude do contentamento do beneficiário com um mínimo garantido pelo Estado.

Em sentido contrário, Daniel Raventós<sup>74</sup> explica que a renda básica é capaz de suprimir a armadilha do desemprego, funcionando como uma espécie de subvenção ao emprego mal remunerado. Isso porque, estando ciente o cidadão de que sua renda sempre será complementada, a aceitação de determinados trabalhos que são atrativos, porém mal remunerados, seria mais factível, possibilitando, ainda, ao trabalhador, a escolha de empregos que, para ele, valem a pena ser aceitos.

A renda básica, além disso, estimularia a auto ocupação e a busca por trabalhos de tempo parcial, aumentando, ainda, o tempo livre para trabalhos domésticos. Com isso, seria incrementada a qualidade de vida da população.

Por sua vez, Eduardo Suplicy afirma que a armadilha do desemprego pode ocorrer em programas que pretendam conferir ao cidadão uma renda equivalente a 100% da diferença entre um patamar estabelecido em lei e sua renda líquida. Menciona que isso ocorreu com os programas de ajuda às famílias dependentes, nos Estados Unidos, e com o Rendimento Mínimo de Inserção (RMI), na França.

Para superar o problema, o economista sugere duas soluções. A primeira seria garantir a renda mínima por meio de um imposto de renda negativo, provendo-se um benefício que seja uma proporção da diferença entre o patamar definido em lei e a renda da família. Normalmente, essa proporção tem sido estipulada entre 30% e 50%. Assim, se o patamar fosse R\$ 500,00, a alíquota 50% e a renda R\$ 200,00, o benefício seria de R\$ 150,00, valor que não retiraria da pessoa o estímulo para trabalhar.<sup>75</sup>

A segunda solução seria a adoção da renda básica incondicional, à qual todas as pessoas residentes no país teriam direito, recebendo mensalmente uma quantia igual. Não importaria o fato de a pessoa estar ou não empregada ou quanto ela conseguiria obter por qualquer atividade remunerada, pois aquela quantia lhe

---

<sup>74</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben M. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 402/403.

<sup>75</sup>SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade**. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 19.



seria assegurada. Dessa maneira, o estímulo ao trabalho permaneceria, uma vez que tudo o que for conseguido pelo esforço, talento, criatividade ou trabalho de qualquer natureza será acrescido à renda básica do beneficiado.

Acrescente-se que, em um sistema de renda básica, o pagamento regular e confiável do benefício não é interrompido ao se aceitar um emprego, como seria em um sistema convencional condicionado à situação financeira dos beneficiários. Comparado a sistemas condicionados à verificação da situação financeira dos beneficiários que garantem o mesmo nível de renda mínima, este abre perspectivas reais para pessoas pobres que têm motivos para não assumir riscos. Isso significa remover um aspecto da armadilha do desemprego, comumente associado a sistemas convencionais de benefícios.

Com a renda básica, seriam viabilizados pequenos negócios, pois o dinheiro tornar-se-ia capital para a compra de equipamentos, matéria-prima e produtos para revenda, ajudando, ainda, no sustento da pessoa enquanto o negócio não gerar lucro. A renda básica também estimularia a realização de trabalhos voluntários, já que o próprio “fazer o bem” seria valorizado, em termos financeiros.

### *2.3.2 Ao invés de dar o peixe, deve-se ensinar a pescar*

Há o argumento de que, ao conceder diretamente uma renda incondicional, o poder público estaria tentando combater o problema da pobreza e da miséria, sem, contudo, atacar a causa do mesmo, que residiria, basicamente, na má qualidade educacional do País. Sem educação, o cidadão raramente teria condições de se transformar, e o ciclo da miséria jamais teria fim.

De fato, pesquisas do IPEA indicam que a falta de qualificação é responsável por 23,7% do desemprego no país.<sup>76</sup>

Contudo, deve-se ponderar que a concessão da renda básica não impede a adoção de outras políticas públicas que visam combater as causas da miséria. A atuação do poder público, nesse sentido, pode ter dois focos: investimentos nas

<sup>76</sup>IPEA.

Disponível em  
<[http://www.unifil.br/portal/arquivos/publicacoes/paginas/2012/2/450\\_648\\_publipg.pdf](http://www.unifil.br/portal/arquivos/publicacoes/paginas/2012/2/450_648_publipg.pdf)> Acesso em  
01/03/2014.

áreas da saúde e educação, visando a um maior aprimoramento e qualificação do cidadão, e a concessão da renda básica.

Esse argumento está diretamente relacionado à armadilha do desemprego. Em princípio, a adoção da renda básica seria vista como uma novidade para a maioria que a desconhece, o que daria margem a opiniões negativas e tendenciosas. Aos poucos, contudo, o recebimento de uma renda incondicional tornar-se-ia algo normal e corriqueiro na sociedade. Considerando que é da natureza do ser humano o “ter mais”, não é difícil imaginar que a maioria não se contentaria com o pouco oferecido pelo Estado, de modo que o esforço em busca de crescimento profissional – ou de “pescar o próprio peixe” - provavelmente não seria anulado com o benefício, superando o problema da acomodação.

Não se pode esquecer que nem todos têm condições de exercer uma profissão. Há pessoas que não trabalham por serem incapazes, ou por terem que cuidar de crianças, parentes idosos e doentes. Como bem pondera Eduardo Suplicy:

[...] são muitas as atividades que nós, seres humanos, fazemos com amor e dedicação, e nem sempre em troca de remuneração. A começar pelas mães que amamentam seus nenéns, ou nós mesmos, pais e mães que precisamos dedicar boa parte do tempo para alimentar e cuidar das nossas crianças, ou quando nossos pais e avós se tornam mais velhos e precisam da nossa assistência. Também é muito comum a dedicação voluntária a atividades como participante em associações de bairros, paróquias ou igrejas, em diretórios acadêmicos, grupos que defendem os direitos humanos, clubes e organizações as mais diversas. Algumas pessoas fazem trabalhos que não são reconhecidos imediatamente pelo mercado ou pela sociedade de sua época, mas depois a humanidade os considera de grande valor. Quando Vincent Van Gogh e Amadeo Modigliani fizeram as suas pinturas, mal conseguiam vendê-las. Ambos adoeceram e morreram pobres e relativamente cedo. Hoje suas obras valem milhões de dólares.”<sup>77</sup>

Além disso, a melhoria das condições estruturais do País é um processo de longo prazo. Enquanto isso, a miséria deve ser contida, para não formar um círculo vicioso da pobreza, dificultando ainda mais o crescimento da economia.

---

<sup>77</sup>SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Prefácio. In: Vanderborght, Yannick e Van Parijs, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 24.

### 2.3.3 A renda básica poderia incentivar a exploração dos trabalhadores

Aqueles que são contrários à renda básica argumentam, ainda, que os empregadores poderiam reduzir os salários, contando com a complementação respectiva pelo Estado.

Não por outra razão, os sindicatos são hostis à renda básica, conforme expõe Vanderborght e Parijs:

[...] desde 1985 a Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), principal federação sindical belga, fustiga as 'pretensões simplórias' dos defensores da proposta, exprimindo a sua inquietação com as 'manobras ideológicas' das quais procede e 'contra as quais o sindicalismo cedo ou tarde terá de lutar'. Em 1986, a convenção do Congrès du Travail do Canadá (CLC-CTC) adota uma moção de mesma natureza para coordenar a inspiração 'neoliberal' da proposta de imposto negativo, lembrando o papel de Milton Friedman no debate norte-americano sobre a questão. Por toda parte, no decorrer dos anos seguintes, encontramos posicionamentos semelhantes dos principais dirigentes sindicais, que expressas oficialmente ou a título pessoal. Em 1999, por exemplo, o secretário nacional encarregado das questões de emprego na Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), Michel Jalmain, declarou sérias reservas ao que qualificou então de 'renda de assistência universal'.<sup>78</sup>

Essa hostilidade também se explica, em grande parte, por motivos egoístas, relacionados ao fato de que o recebimento da renda básica diminuiria sobremaneira a atuação e a influência dos sindicatos perante os trabalhadores.

Aqui no Brasil, em 1991, o Senador Eduardo Suplicy, ao propor a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM -, sob a forma de imposto de renda negativo, enfrentou a crítica de Aloísio Mercadante, um dos líderes do Partido dos Trabalhadores - PT, no sentido de que o programa poderia incentivar a exploração dos trabalhadores, pois os empregadores pagariam menos aos empregados, ao argumento de que os salários seriam complementados pelo PGRM.

---

<sup>78</sup>VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 141.

Contra-argumentou Suplicy que a questão a ser analisada é se um Programa de Garantia de Renda Mínima melhoraria ou pioraria a vida dos trabalhadores.”<sup>79</sup>

Para ele, um Programa de Garantia de Renda Mínima traria maior poder de barganha aos trabalhadores, na medida em que poderiam recusar oferta de trabalho que porventura considerassem ultrajante ou análoga às condições de escravidão. Outrossim, poderia haver, ainda, a coordenação entre o estabelecimento do valor do benefício pago no PGRM e o valor do salário mínimo, a fim de evitar a ocorrência de abusos.

Finalmente, se é verdade que, em virtude do PGRM, mais trabalhadores seriam contratados, o efeito seria positivo, pois haveria maior demanda por empregados no mercado, equilibrando-se, assim, o valor dos salários.

Esses argumentos persistem, ainda com mais força, quando se trata de uma renda básica incondicional. Conforme alerta Suplicy, a concessão da renda básica a todos, independente do exercício de um ofício, causa importante efeito sobre o mercado de trabalho, qual seja, o aumento do poder de barganha do trabalhador, o qual poderia dispensar empregos que não lhe são favoráveis, em prol de outros que lhe trariam maior satisfação pessoal, atendendo uma concepção ampla de justiça social.<sup>80</sup>

#### *2.3.4 A renda básica tornaria os ricos ainda mais ricos*

Por trás dos programas que visam combater a pobreza, está a lógica de que a renda deve fluir dos que mais possuem para os que menos possuem. Para Muhammad Yunus, um bom programa de combate à pobreza deve ter suas regras claramente definidas, excluindo os que dele não precisam, para que não drenem

---

<sup>79</sup>SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade**. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 8.

<sup>80</sup>SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O Direito inalienável a uma renda básica no século XXI**. Texto da palestra conferida durante o painel "Como promover a universalização dos direitos humanos e assegurar a distribuição de riquezas?", dia 28 de janeiro, Eixo II "O acesso às riquezas e a sustentabilidade". Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/suplicypor.html>> acesso em 04/09/2014.

recursos importantes que seriam necessários aos carentes<sup>81</sup>. O autor vai além e afirma que um programa não focalizado nos pobres tende ao fracasso:

“Não apenas se deve excluir os não-pobres de um programa antipobreza como também se deve priorizar os mais pobres e os miseráveis em relação aos não tão pobres. Uma das razões pelas quais muitos programas de ajuda fracassam é o desvio dos recursos a pessoas que não são o público-alvo desses programas. Além disso, os planos antipobrezas mais eficazes são aqueles que têm um propósito específico e que são projetados para atender às necessidades dos pobres – e não aqueles elaborados para servir a projetos genéricos da sociedade, promover serviços sociais ou estimular a economia.”<sup>82</sup>

Por tal razão, seria difícil conceber a concretização da justiça social em uma política de renda básica, pois iria na contramão daquilo que se espera de um programa antipobreza. No entanto, há argumentos para refutar essa ideia.

No caso da renda básica complementar os programas de renda mínima condicional já existentes, os mais ricos teriam de financiar, além do seu próprio benefício, também o dos mais pobres, e, sendo a contribuição daqueles, em termos absolutos, maior que a dos últimos, por certo não se tornarão mais abonados ao receberem o benefício.

Todavia, na maioria das propostas, a renda básica surge como um substitutivo gradual dos benefícios já existentes, e não como um complemento desses. Nesses casos, supõe-se que sua implementação seja acompanhada, por exemplo, da redução do valor desses benefícios, destinados aos pobres, e do simultâneo corte de isenções e subvenções fiscais para os ricos. Essa dupla movimentação financeira, em tese, compensaria o custo monetário da renda básica. Contudo, como observam Vanderborght e Parijs,

subsiste um custo líquido, já que será preciso financiar a renda básica de cidadania daqueles que atualmente não gozam nem de

---

<sup>81</sup>YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008. Cap. 5. p. 121.

<sup>82</sup>YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008. Cap. 5. p. 123.

transferências sociais nem de vantagens fiscais e cobrir uma parte da renda básica daqueles que delas se favorecem marginalmente.<sup>83</sup>

É o que ocorre, por exemplo, com a classe média no Brasil, que, comumente, não goza de benefícios fiscais e tampouco de benefícios sociais. O valor do custo líquido para financiar a renda básica dessas pessoas, *“varia, consideravelmente em função da estrutura tributária e dos benefícios sociais do país considerado e, é claro, em função do nível da renda básica de cidadania proposto”*.<sup>84</sup> Seja como for, isso implicará em uma transferência líquida dos mais ricos para os mais pobres, tanto maior quanto mais alto for o valor da renda universal.

### 2.3.5 A renda básica seria onerosa aos cofres públicos

O financiamento da renda básica pelo poder público, de fato, é questão relevante a ser analisada. Afinal, o que aqui se defende é a concessão de um benefício monetário a todo cidadão brasileiro, algo em torno de 198 milhões de pessoas, segundo estatística do IBGE datada de 2012. Devido ao impacto nos cofres públicos, esse argumento, ao lado daquele da “armadilha do desemprego”, é um dos mais levantados por aqueles contrários à implementação de uma política de renda básica.

De fato, tal benefício pode ser considerado um mecanismo caro se se considerar apenas a proporção de recursos utilizados para atenuar o hiato da pobreza, ou seja, a extensão das transferências necessárias para mover aqueles que estão abaixo de uma dada linha de pobreza para além dela.

Sob esse prisma, um programa de renda mínima garantida, ao beneficiar apenas quem dele necessita, ostenta um custo menor. Trata-se, todavia, de uma visão simplista do problema, por duas razões: o custo da renda básica não pode ser obtido por meio da fórmula “valor da renda X população de um país” e, ao ser um benefício incondicional, o custo transacional do mecanismo é reduzido consideravelmente.

---

<sup>83</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 100.

<sup>84</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 100.

A fórmula “valor da renda X população de um país” não pode ser considerada ideal para se calcular o custo da renda básica, pois representa um custo aparente. O custo real corresponde ao custo líquido, mencionado no tópico anterior, que pode ser assim resumido: retiram-se os benefícios fiscais dos ricos, bem como os benefícios sociais dos pobres, aumentando-se, por conseguinte, a economia de dinheiro público, o qual será despendido com a renda básica, dentro das devidas previsões orçamentárias.<sup>85</sup> Ademais, referida fórmula também não se aplica porque a renda básica pode ser restringida em algumas situações, como por exemplo, estabelecendo-se uma faixa etária mínima de recebimento.

Por outro lado, argumenta-se que um sistema universal em comparação a um sistema focado no atendimento dos mais pobres tem maiores vantagens em termos do custo procedimental. Para atingir os beneficiários da renda mínima garantida, é necessário um mecanismo de divulgação do programa, esclarecimentos acerca de suas condições e um rigoroso controle, a fim de evitar que aqueles que não têm direito se aproveitem do benefício.

No Brasil, por exemplo, no âmbito federal, tem-se atualmente os programas Bolsa Família, Bolsa Verde e Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que fazem parte do Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cada programa com sua peculiaridade.

Todavia, dois aspectos são comuns, em todos eles: ambos exigem um patamar máximo de renda que justifique o recebimento do benefício pelo cidadão, e o cadastramento junto aos órgãos públicos. Podem receber o benefício do Bolsa Família as famílias pobres, cuja renda *per capita* varie de R\$ 77,00 a R\$ 154,00, e famílias extremamente pobres, cuja renda por pessoa seja inferior a R\$ 77 reais mensais. Além disso, os destinatários do programa devem cadastrar-se no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados, que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil. No programa Bolsa Verde, as condições são as mesmas, ressaltando-se que apenas alguns estados dele participam, conforme a necessidade

---

<sup>85</sup>VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 100. A temática relativa ao financiamento da renda básica será melhor detalhada no capítulo 4.

de conservação de áreas ambientais estabelecidas no Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, que rege o benefício<sup>86</sup>.

Não se está aqui afirmando que os programas de transferência de renda condicionada não melhoram a vida dos pobres. Um estudo publicado pelo IPEA, por exemplo, mostrou que o Bolsa Família reduziu a pobreza extrema no Brasil em 28% no ano de 2012. O mesmo estudo demonstra que o percentual de miseráveis, que era de 3,6%, subiria para 4,9%, caso o programa Bolsa Família não existisse.<sup>87</sup> Ademais, a taxa de mortalidade infantil nas cidades abrangidas pelo programa caiu em 19,4%.<sup>88</sup>

O que se argumenta é que, quanto mais condições um programa de transferência de renda impõe, menos beneficiários atinge, e mais controle exige, incorrendo, portanto, em um custo maior. Argumenta-se que a razão pela qual a imposição de condicionalidades diminui sobremaneira a eficácia das políticas de renda mínima no Brasil reside na incapacidade estrutural dos poderes públicos para gerir esse tipo de programa. Podem ser citados os seguintes problemas relacionados às duas condições básicas dos programas de renda mínima, anteriormente expostas: i) a imposição de um patamar máximo de renda tende a proporcionar a defasagem de informações, sendo comum o cidadão ocultar a renda recebida de trabalhos informais, ou não informar ao poder público quando deixa de preencher as condições, passando a receber, indevidamente, o benefício; e ii) a exigência de cadastro e os entraves burocráticos, mesmo com todas as facilidades tecnológicas hoje existentes, dificultam a inscrição da população de baixa renda, em tais programas.

O Programa Bolsa Família, apesar das condicionalidades, representou um avanço nesse sentido, pois o aparato necessário para sua focalização se revelou eficiente, não obstante complexo. Ao tomar posse, no ano de 2003, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva se deparou com um sistema de programas sociais de transferência de renda dispersos por vários ministérios, com diferentes listas de

---

<sup>86</sup>Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 23/01/2014.

<sup>87</sup>Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/ipea-estima-que-bolsa-familia-reduziu-miseria-em-28-em-2012-10374845>. Acesso em 01/02/2014.

<sup>88</sup>Disponível em <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/06/quem-e-contra-o-bolsa-familia-ou-e-mal-informado-ou-mal-intencionado.html>. Acesso em 01/02/2014. Os resultados do Bolsa Família serão melhor detalhados no capítulo 3, subtópico 3.7.2.



beneficiários e critérios diversos para recebimento dos benefícios. Era necessária, em prol da maior eficiência administrativa e efetividade da política, a unificação das listas de beneficiários e a redefinição dos critérios de concessão do benefício. Assim surgiu o Bolsa Família, que se integrava a um programa maior, o Fome Zero, o qual, por sua vez, nada mais era do que a unificação dos programas implantados no governo anterior - o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás e a Bolsa Alimentação.

Adiante, abordar-se-á mais detalhadamente o programa Bolsa Família<sup>89</sup>, mas neste momento faz-se conveniente uma análise do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), base de dados para a gestão do programa. O Cadastro registra informações de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, abrangendo, portanto, um público maior do que aquele destinatário do Bolsa Família. A unificação dos programas trouxe como primeiro desafio a reunião dos registros então existentes, sobretudo os do Bolsa Escola. Ocorre que as informações deste não eram suficientes para suprir aquelas requeridas pelo CadÚnico, de modo que foi necessário um grande esforço no sentido de mobilizar os municípios para qualificar as informações cadastrais.<sup>90</sup>

O Decreto nº 6.135/2007 aperfeiçoou o CadÚnico, definindo de forma mais transparente os objetivos, processos, instrumentos, operacionalização e competência dos entes federados. Do ponto de vista tecnológico,

houve uma série de avanços no período entre 2003 (ano no qual o aplicativo do CadÚnico ainda não permitia a atualização cadastral) e 2010 (ano de início da implantação da versão 7 do CadÚnico – V7). As versões do aplicativo entre 2003 e 2010 eram off-line, isto é, dependiam de aplicativos locais, instalados e atualizados nos computadores nos quais eram feitos o cadastramento, e da transmissão de dados para a base nacional, nem sempre perfeita – o que gerava diferenças entre as bases locais e a base nacional de cadastro.<sup>91</sup>

<sup>89</sup>O Bolsa Família está melhor detalhado no item 3.7.2.

<sup>90</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 30.**

<sup>91</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 30.**

Os organizadores do Bolsa Família reconhecem que, em um país com dimensões do Brasil, a conectividade poderia ser um problema intransponível, impossibilitando a superação das discrepâncias entre a base local e a base nacional. A versão 7 do programa, contudo, foi um sucesso, e praticamente todos os municípios, no ano de 2013, já haviam a ela aderido.<sup>92</sup>

Os entraves administrativos não se resumiram apenas à parte tecnológica. Paralelamente à melhoria do sistema, foi feito um novo formulário de cadastramento, que possibilitou uma melhor caracterização das famílias de baixa renda. Para tanto, foi necessário o desenvolvimento de material instrucional específico, além de um longo processo de qualificação de cerca de 30 mil entrevistadores, entre os anos de 2009 e 2013. Hoje o CadÚnico conta com o registro de 25 milhões de famílias.<sup>93</sup>

Como se vê, o sucesso de um programa condicional requer uma sólida base estrutural, interação entre órgãos locais e nacionais e aparatos tecnológicos capazes de minimizar as falhas humanas. Sendo assim, a adoção da renda básica seria aconselhável, pois a sua incondicionalidade é capaz de reduzir consideravelmente o custo administrativo de sua implementação e de seu funcionamento.

Poder-se-ia argumentar que o fato de ser individual e não exigir contrapartida em trabalho tornaria a renda básica mais cara, argumento este que pode ser procedente.

Com efeito, se por um lado a individualização torna mais barato o custo transacional da renda básica, ao não exigir verificação da situação financeira das famílias, por outro lado, pode piorar as condições econômicas de determinados núcleos familiares. Isso porque, a economia de escala de uma família é levada em conta nos mecanismos convencionais, de modo que o benefício pode ser minorado,

---

<sup>92</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 30.**

<sup>93</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 30.**

sem que se afete o nível de pobreza.

Ao mudar esse mecanismo e implementar uma renda básica, tem-se o seguinte dilema:

[...] se o valor da renda básica é fixado no nível anteriormente concedido aos indivíduos sozinhos, os contribuintes e principalmente as famílias unipessoais terão de suportar um sobrecusto considerável [...] se, pelo contrário, esse sobrecusto considerável é evitado, o nível de renda de cidadania tem de ser inferior ao nível de renda que os mecanismos sujeitos a condicionalidades concedem aos indivíduos sozinhos sem outra fonte de renda, o que só faz agravar a pobreza.<sup>94</sup>

A não exigência de contrapartida em trabalho nem sempre torna a renda básica mais onerosa, porque a obrigação de aceitar um emprego, comum nos mecanismos tradicionais, nem sempre se traduz em produtividade satisfatória. Se o empregado aceita o emprego como contrapartida, apenas por obrigação, para não perder o benefício, é crível supor que logo se tornará um desempregado involuntário. Trata-se de uma situação desmotivadora, a qual, ao invés de incentivar o trabalhador e a economia, impõe custos desnecessários de admissão e formação do empregado.<sup>95</sup>

## 2.4 Os princípios regedores de uma política de renda básica

A análise que aqui se fará tem por base o artigo escrito pelo economista britânico Guy Standing, denominado *“Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária”*, publicado no livro *“Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão”*.<sup>96</sup>

Conforme leciona Guy Standing, uma boa sociedade goza da segurança de uma renda adequada, capaz de proporcionar aos cidadãos a opção racional de

<sup>94</sup>VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 106/107.

<sup>95</sup>VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 104/105.

<sup>96</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010

escolha e voz ativa para impedir a submissão a manobras políticas.<sup>97</sup> Assim, uma política destinada a tal fim deve basear-se, segundo Standing, em cinco princípios éticos.<sup>98</sup>

O primeiro, de cunho liberal, é o *princípio da diferença de segurança*. Uma política só é socialmente justa se conseguir reduzir a insegurança dos grupos mais inseguros da sociedade. Trata-se de um preceito moral, no mais das vezes ignorado, na medida em que os grupos mais vulneráveis não atraem tanto a atenção quanto aqueles possuidores de maior renda e segurança.

O segundo é o *princípio do teste do paternalismo*, de acordo com o qual qualquer controle imposto a alguns grupos da sociedade que não seja imposto a outros é considerado socialmente injusto.

O terceiro é o *princípio de direitos-não-caridade*, segundo o qual uma política é socialmente justa se reforça os direitos dos beneficiários e restringe o poder discricionário dos administradores.

O quarto é o *princípio da restrição ecológica*, que preconiza ser a mudança institucional socialmente justa quando não implicar um custo ecológico para a comunidade. Segundo Guy Standing, “uma política ecologicamente respeitável seria uma que fortalecesse os mecanismos e valores da reprodução e preservação social, e não da utilização e esgotamento de recursos”.<sup>99</sup>

O quinto é o *princípio do trabalho digno*. A política pública é socialmente justa se não impossibilitar as pessoas de exercerem um ofício de forma digna e não prejudicar os mais inseguros nesse sentido. Aqui, vale a observação de que não se deve considerar “trabalho” apenas a atividade remunerada, mas qualquer atividade

---

<sup>97</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 62.

<sup>98</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 59.

<sup>99</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 61.

que traga benefícios à sociedade, tal como o trabalho de uma mulher, que se dedica aos cuidados de familiares ou de membros da comunidade.<sup>100</sup>

As vantagens da renda básica, acima expostas, conduzem ao entendimento, sem muita dificuldade, de que tal política está de acordo com os princípios aqui mencionados. Com efeito, a renda básica reduz a insegurança dos grupos sociais mais vulneráveis; não distingue, tampouco privilegia segmentos específicos da sociedade em detrimento de outros; reforça os direitos dos beneficiários; reduz as arbitrariedades dos administradores; não implica em qualquer custo ecológico-social; e estimula o exercício do trabalho digno.

Além desses princípios éticos, Guy Standing coloca algumas questões que devem ser consideradas pelos formuladores de políticas públicas. Em primeiro lugar, deve-se indagar se a renda básica é capaz de promover o crescimento econômico, pois um dos seus resultados deveria ser o aumento do poder de compra dos beneficiários. Transferências sociais representam, antes de tudo, uma fonte de rendimento, utilizada na aquisição de bens e serviços, no pagamento de impostos e contribuições, podendo, ainda, constituírem uma forma de poupança. Entram, assim, no chamado “fluxo circular da renda”, no qual o impulso dado às despesas de consumo das famílias estimula a produção dos diversos setores produtivos, incrementando o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, retomando-se o ciclo econômico.<sup>101</sup>

No entanto, é importante ressaltar que o crescimento econômico nem sempre se traduz em desenvolvimento. Conforme observa Ignacy Sachs, o verdadeiro crescimento é aquele que abarca situações triplamente ganhadoras, porquanto é acompanhado por progressos social, ambiental e econômico, simultaneamente.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 62.

<sup>101</sup>NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. IN: CAMPELLO, Tereza e NÉRI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 11, p. 193.

<sup>102</sup>SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo Trabalho. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 23.

Nesse sentido, o crescimento econômico que traz impactos sociais positivos, mas acarreta a degradação do meio ambiente, não induz ao desenvolvimento. Foi o caso verificado em muitos países nas três décadas que se seguiram à segunda guerra mundial. Da mesma forma, não se caracteriza o desenvolvimento na hipótese em que haja crescimento econômico sem a geração de empregos, bem como nos casos em que a economia seja alavancada de forma pura e simples, com impactos sociais negativos.<sup>103</sup>

O desenvolvimento genuíno deve ocorrer paralelamente a uma homogeneização da sociedade, e é justamente esse o escopo último da renda básica.

Nas palavras de Francisco Fernandes Ladeira,

garantir uma remuneração mínima a todo cidadão, esteja ele empregado ou não, é essencial para garantir a manutenção da produção e do consumo. Além do mais, favorece a expansão da oferta de crédito incondicional no mercado e o desenvolvimento do livre empreendedorismo.<sup>104</sup>

O desenvolvimento do livre empreendedorismo é, inclusive, uma das estratégias para se combater a pobreza e a desigualdade social, eis que os pequenos produtores e empreendedores são “arquitetos potenciais” de um futuro desejável. Assim, estratégias capazes de ampará-los são fundamentais para o alcance da igualdade social.<sup>105</sup>

Em segundo lugar, é de se perquirir se a renda básica provoca algum efeito ecológico adverso ou, ao contrário, se contribui para o desenvolvimento ecológico sustentável. A resposta deverá ser positiva. Não é por outra razão que as entidades de ecologistas, nos países industrializados, formam uma das categorias mais interessadas na adoção da renda de cidadania.<sup>106</sup>

<sup>103</sup>SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo Trabalho. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 23.

<sup>104</sup>LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania: importante recurso na luta por justiça social**. Revista Mal-Estar e Sociedade. Ano IV. n. 6. Barbacena - janeiro/junho 2011. p. 38/39.

<sup>105</sup>SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo Trabalho. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 19.

<sup>106</sup>VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 147.

Como exemplo, podem ser citados alguns partidos favoráveis à medida, como o Ecology Party britânico; o Politieke Partij Radikalen, um dos fundadores do partido verde holandês Groenlinks, na década de 90; os partidos belgas Écolo e Agalev; o irlandês Green Party e o finlandês Linha Verde, entre outros.<sup>107</sup>

A relação entre ecologia e renda básica se justifica por esta proporcionar mais tempo livre para as pessoas, representando um incremento na qualidade de vida da população, fator sobremaneira valorizado pelos adeptos de um estilo de vida ecologicamente saudável e equilibrado. Além disso, os ecologistas consideram que a natureza é patrimônio comum da humanidade, sendo oportuno exigir *“dos que possuem a terra, consomem as matérias-primas ou poluem a atmosfera que contribuam proporcionalmente para um fundo cujos dividendos sejam repartidos de modo incondicional entre todos”*.<sup>108</sup>

Tal proposta, todavia, conta com desafios dentro dos próprios partidos defensores da ecologia. É o que ocorre, por exemplo, com os Grünen alemães e com o próprio Groenlinks holandês, sendo que este último, após adotar a ideia de um imposto negativo modesto em sua agenda de compromisso, abandonou a proposta de uma renda de cidadania. Seja como for, essa não é a tendência verificada no seio da comunidade ecológica, quer por falta de peso suficiente nas coalizões de governo, quer pela falta de suficiente consenso entre ecologistas, não tendo sido a renda básica jamais colocada na pauta política imediata.<sup>109</sup>

Em terceiro lugar, deve-se perguntar se a renda básica tenderia a aumentar a produtividade do trabalho. Estima-se que as pessoas, certas de que terão um mínimo garantido em qualquer circunstância, teriam mais liberdade de escolher um emprego, além de ser mais factível a aceitação de trabalhos em tempo parcial. Isso teria como consequência maior satisfação pessoal e disposição para o trabalho.

---

<sup>107</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 147.

<sup>108</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 149.

<sup>109</sup> VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 148/149.

A quarta indagação diz respeito aos resultados da política quanto à redução da desigualdade de renda. Ora, se a política visa reduzir o hiato de pobreza verificado entre ricos e pobres, não se poderia esperar outro efeito que não este. É certo que desvios de ordem ética poderiam ocorrer, obstando o recebimento dos recursos pelos verdadeiros beneficiários. Essa, todavia, é uma questão não afeta à eficácia em si da política. Apesar de preocupante, tal questão deve ser objeto de reflexão dos executores da política, e não de seus formuladores.

Em quinto lugar, deve-se saber se a política é capaz de reduzir as tensões sociais, e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, proporcionando maior satisfação às camadas mais baixas da população.

Certamente, uma sociedade mais justa e solidária deve buscar reduzir as tensões sociais, na maioria das vezes calcadas na pobreza. Sobre essa questão, Eduardo Suplicy afirma ser provável que a taxa de resgate de benefícios seja mais alta em um sistema universal do que por meio de uma renda garantida com base em verificação financeira do beneficiário. Mais pessoas pobres estariam informadas sobre seus direitos e fariam uso dos benefícios a que fazem jus, reduzindo-se com isso as tensões sociais.<sup>110</sup>

Acredita Suplicy que, se o benefício fosse concedido a todos em virtude da própria condição de cidadão, recebê-lo não configuraria uma situação social humilhante. O modelo discriminatório pode estigmatizar aqueles que necessitam de um benefício estatal, pois parte do princípio de que os beneficiários são incapazes de prover a própria subsistência. Assim, do ponto de vista dos pobres, o sistema universal, por não estigmatizá-los, também diminuiria as tensões sociais.

Poder-se-ia argumentar, todavia, que as tensões sociais poderiam ser criadas pelos mais abastados, em virtude de contribuírem mais em troca de um mínimo que, muito provavelmente, não faria diferença em suas vidas.

---

<sup>110</sup>SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. **O Direito inalienável a uma renda básica no século XXI**. Texto da palestra conferida durante o painel "Como promover a universalização dos direitos humanos e assegurar a distribuição de riquezas?", dia 28 de janeiro, Eixo II "O acesso às riquezas e a sustentabilidade". Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/suplicypor.html>> acesso em 04/09/2011.



Não é, contudo, o que se constatou em matéria publicada na edição do Jornal Correio Braziliense, de 31/07/2011, intitulada “Como ser Feliz”. Nessa reportagem, entrevistou-se o psicólogo americano Louis Tay, da Universidade de Illinois, que foi categórico em afirmar que *“quando as necessidades da sociedade como um todo são preenchidas, isso contribui para a felicidade individual acima de qualquer fator básico, especialmente quando consideramos a avaliação que a pessoa faz da própria vida”*<sup>111</sup>. Como exemplo, menciona que uma pessoa rica pode ter suas necessidades atendidas, mas fica ainda mais feliz quando sabe que a maioria dos indivíduos da sociedade em que vive estão na mesma situação.

Sabe-se, por outro lado, que a maior fonte de tensões sociais tem origem nas grandes massas, insatisfeitas com a opressão socioeconômica a que estão sujeitas. Acredita-se assim que, mesmo causando algum desconforto aos mais abastados, a renda básica não seria fonte maior de tensões sociais do que a insatisfação dos mais pobres.

Por fim, a última preocupação do formulador de política pública deve ser o seu custo operacional. Por não exigir o preenchimento de requisitos por parte dos beneficiários, a renda básica é de fácil controle por parte do poder público, apresentando, por isso, baixo custo operacional.

Nessa linha, Guy Standing observa que as vantagens das transferências de renda incondicionais incluem a rapidez com que o dinheiro pode ser distribuído e os baixos custos administrativos, se comparadas com outras políticas, coibindo-se atos de corrupção burocrática.<sup>112</sup>

Ainda no tocante ao custo operacional da renda incondicional, Nelson Leitão Paes e Marcelo Lettieri Siqueira fizeram um estudo comparativo entre o imposto de renda negativo (IRN), que impõe condicionalidades, e a renda básica da cidadania (RBC). O objetivo do estudo era o de averiguar o peso dos custos de focalização na escolha de um ou de outro programa. A conclusão a que chegaram os pesquisadores foi a de que os custos da RBC seriam menores do que aqueles do

---

<sup>111</sup>Correio Braziliense. Edição publicada em 31/07/2011. p. 26.

<sup>112</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 69.

IRN quando o custo de focalização deste é superior a 50%, e que para um custo menor que 50%, o programa a ser adotado vai depender da estratégia de combate à pobreza escolhida.

Vejamos o que dizem os autores do referido estudo:

A primeira proposta [RBC] mostrou resultados melhores que a segunda, quando o custo de focalização desta era superior a 50%, resultando em maior valor do benefício, indicadores de pobreza e desigualdade mais favoráveis e resultados menos ruins do ponto de vista macroeconômico. Estes números indicam que a RBC seria o programa social mais adequado se o custo de focalização do IRN fosse maior que 50%. Quando este se situa entre 0 e 50%, já não há uma indicação clara de qual programa deveria ser adotado. Isto porque a RBC fornece benefícios menores e leva a uma menor redução da intensidade da pobreza e desigualdade, mas, em contrapartida, tem efeitos mais positivos sobre a proporção de pobres e o hiato da pobreza, além de resultados muito superiores em termos macroeconômicos. Já o IRN, apesar de desestimular fortemente o trabalho e reduzir o produto, é mais efetivo no auxílio aos muito pobres e na diminuição da desigualdade, embora provoque um aumento na proporção de pobres. Neste caso, caberá ao formulador da política ponderar qual o preço aceitável, em termos de eficiência, e que ganhos importam no combate à pobreza e desigualdade para definir qual alternativa seguir<sup>113</sup>.

Não obstante as vantagens apontadas, questiona-se se é justo que aqueles que são capazes de trabalhar vivam às custas dos outros.

Barry e White<sup>114</sup>, pragmáticos defensores da renda básica, apesar de negarem o direito a uma renda a quem prefere não trabalhar, reconhecem que o benefício é um mal necessário, pois é preferível remunerar os desempregados por opção do que correr o risco de deixar de remunerar os que verdadeiramente fazem jus a uma renda mínima, mas que, por alguma razão, são impedidos de trabalhar.

<sup>113</sup>PAES, Nelson Leitão e SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Renda básica da cidadania versus imposto de renda negativo: o papel dos custos de focalização**. Revista de Estudos Econômicos da USP, v. 38, n. 03. São Paulo, 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612008000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000300006)> Acesso em 01/04/2014.

<sup>114</sup>Barry e White. In: VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 121.

### 2.4.1 Seletividade e Focalização X Universalismo e Direitos Humanos

Focalizar um benefício significa direcioná-lo para as pessoas consideradas financeiramente necessitadas e merecedoras de assistência. Seletividade, por sua vez, significa direcionar benefícios para um grupo específico, cujos membros, presume-se, sejam necessitados, não necessariamente no sentido financeiro, e também merecedores de auxílio. É o caso, por exemplo, de mães com filhos pequenos ou idosos. Já universalismo significa proporcionar o benefício para toda população.

Guy Standing critica fortemente a focalização e defende o universalismo como parâmetro de formulação de políticas públicas sociais. Segundo o autor, a focalização de direitos não seria eficaz porque baseada nos chamados testes de elegibilidade, que procuram mensurar se determinada pessoa ou família tem uma renda acima ou abaixo de uma linha de pobreza pré-definida.<sup>115</sup>

Esse sistema é falho, segundo o autor, por algumas razões. A primeira delas consiste no fato de que, sobretudo nos países em desenvolvimento, a renda oscila para baixo e para cima da linha de pobreza. Outra razão é que a focalização tende a excluir muitos que deveriam merecer o benefício e a incluir muitos que não fazem jus a ele. Isso porque o estigma, o medo e a burocracia podem desestimular as pessoas a solicitarem o benefício em questão. Por outro lado, o sistema pode incentivar condutas imorais, na medida em que pessoas com rendimento acima da linha de pobreza previamente determinada poderiam ocultá-lo para receber o benefício.<sup>116</sup>

Este, sem dúvida, é um dos dilemas enfrentados pelas políticas sociais focalizadoras. Parte considerável dos custos economizados com as transferências seria consumida nos complexos procedimentos administrativos necessários à

<sup>115</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 61.

<sup>116</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 61.

focalização adequada do programa. A estrutura institucional necessária para excluir os não elegíveis é, em geral, complexa e carente de efetividade política, com elevadas taxas de erros de exclusão.

O fato, porém, é que os países pobres e em desenvolvimento têm necessidade de implementar programas focalizados, pois não possuem condições econômicas para adotar um programa universal.<sup>117</sup>

Guy Standing menciona que muitos governos, por exemplo o do Chile, em 1980, adotaram o critério de elegibilidade multidimensional, usando indicadores de bem-estar, como a qualidade da habitação ou a propriedade de bens de consumo duráveis.<sup>118</sup> A estratégia, porém, não deu resultados, sem solução dos problemas já mencionados, aumentados, ainda, os custos operacionais.

Enfim, o economista conclui que políticas públicas voltadas apenas para os pobres são, inevitavelmente, políticas pobres, e propõe como alternativa o universalismo.

#### 2.4.2 Condicionalidade X Incondicionalidade

A imposição de condicionalidades é tema polêmico no campo das políticas sociais. Programas de transferência de renda condicionais são considerados uma inovação no campo do serviço social, realizando, simultaneamente, distribuição dinheiro aos pobres e investimento em capital humano, especialmente entre os jovens.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> MKANDAWIRE, T. Targeting and universalism in poverty reduction. Geneva: UNRISD, 2005 (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23), apud PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. IN: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Cap. 2. p. 33.

<sup>118</sup> STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 65.

<sup>119</sup> RAWLINGS, Laura. A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs. Nova York: Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper Series, N. 416, 2004, 27 pág. Apud, ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: Apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. IN: BURITY, Joanildo A.; RODRIGUES, Cibele Maria A.; SECUNDINO, Marcondes de A. **Desigualdades e Justiça Social: Dinâmica Estado-Sociedade**. Vol. 1. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010. p. 51/52.

Guy Standing sustenta que a imposição de condições para a concretização de uma política pública social, normalmente, vai de encontro a princípios éticos, gerando externalidades negativas, muitas vezes não percebidas pelos beneficiários.<sup>120</sup>

Argumenta Standing que a pobreza se reproduz de forma intergeracional, impondo-se a quebra desse ciclo de privação. Critica, então, os defensores da transferência condicionada de renda, para os quais uma tal política é capaz de convencer as pessoas a se comportarem *“de forma responsável, particularmente em relação aos seus filhos”*.<sup>121</sup>

A ideia subjacente dos defensores das transferências condicionais de renda é a de que certos comportamentos devem ser impostos aos beneficiários da política, pois caso contrário, eles agirão de forma displicente e irresponsável. Implícito nessa ideia está o pensamento de que o Estado é o grande conhecedor daquilo que é melhor para o cidadão, devendo dizer-lhe como se comportar. As condicionalidades operariam como meios punitivos, com a pretensão de moldar o cidadão como um indivíduo “competente” e “operante”.

A imposição de condições viola, sobretudo, o Princípio do Teste do Paternalismo. Ora, se não é justo impor um controle sobre grupos sociais que não é imposto a outros, não é justo que a parcela pobre da população tenha de comprovar que seus filhos frequentam a escola, por exemplo, ao passo que as famílias de classe média e alta não possuem tal obrigação.<sup>122</sup>

Pode-se argumentar que isso é necessário para que o pobre faça jus ao benefício e que as condições impostas lhe são favoráveis. Tal argumento, no entanto, é falacioso porque parte da premissa de que o cidadão de baixa renda não

---

<sup>120</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 66.

<sup>121</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 66.

<sup>122</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 67.

é merecedor do benefício e porque não deveria haver razão para que o Estado concedesse uma quantia monetária aos pobres, forçando-o cumprir certas condições, presumivelmente boas para eles.<sup>123</sup>

Para Guy Standing, é importante saber as razões pelas quais as pessoas não fariam algo que supostamente lhes faria bem, buscando os formuladores de políticas públicas superá-las. Tais razões, segundo o autor, poderiam incluir ignorância, custo ou falta de disponibilidade de algum serviço ou instalação. Não se deve, porém, presumir que as pessoas são irracionais e incapazes de se informarem.<sup>124</sup>

Há ainda a questão das sanções que podem ser impostas pelo descumprimento da condição. Em geral, caso fique comprovado que o beneficiário descumpriu um requisito do programa, a sanção é a retirada do benefício. Muitos encaram a sanção como mera ameaça, e acreditam que a medida não será concretizada; outros cumprem fielmente as condições, temerosos do que lhe pode ocorrer caso assim não procedam. Nenhuma das duas atitudes é socialmente correta. Enquanto a primeira evidencia a incredulidade no poder público, a segunda é fruto da política do medo.<sup>125</sup>

No entendimento de Guy Standing, a ameaça de sanções é duvidosa sob o aspecto moral. Como exemplo, cita o caso hipotético de uma mãe de duas crianças desnutridas, que não obriga seu filho de 11 anos a frequentar a escola todos os dias. Indaga-se, então, se seria moralmente lícito retirar-lhe o benefício por essa razão, correndo-se o risco de agravar a situação de miséria da família.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 67.

<sup>124</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 67.

<sup>125</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. p. 68.

<sup>126</sup>STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza;

## CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS DE RENDA MÍNIMA EM OUTRAS JURISDIÇÕES E NO BRASIL

As nações que adotam um programa de renda básica, em geral, implementam, no início, programas mais modestos de combate à pobreza ou uma modalidade de imposto de renda negativo.

Os mais conhecidos programas desse tipo foram implementados nos Estados Unidos, Espanha, Canadá, França, Alemanha, Namíbia e Alasca. Contudo, um único programa de renda mínima universal, conforme defendido neste trabalho, foi implementado no estado norte-americano do Alasca. Vejamos os diferentes programas adotados nos países selecionados.

### 3.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, há quatro programas principais de renda, quais sejam: EITC - Earned Income Tax Credit (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida); TANF – Temporary Assistance of Needy Families (Assistência Temporária para Famílias Carentes); Food Stamp Program (Cupons de Alimentação); e SSI – Supplemental Security Income (Renda Securitária Suplementar).

#### 3.1.1 EITC – *Earned Income Tax Credit (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida)*

Devido à preocupação com as altas taxas de desigualdade e pobreza nos últimos vinte anos, foi introduzido nos Estados Unidos o benefício *Earned Income Tax Credit* (EITC), que representa uma tentativa norte-americana de não interferir no mercado laboral livre, ao mesmo tempo em que alivia a pobreza mediante algum tipo de ajuda econômica concedida aos trabalhadores pobres.

A EITC é um subsídio impositivo, equivalente a uma porcentagem determinada da renda auferida pelo trabalhador por seus próprios meios, sempre que essa renda não exceda certo teto. Trata-se de um mecanismo que mitiga a

flexibilidade do mercado laboral, em que não existe um salário mínimo estatuído, compatível com um sistema austero de bem-estar, e que objetiva aumentar a renda líquida disponível de todas as pessoas empregadas cujos salários estão abaixo ou no limite da linha de pobreza.

Analizando os efeitos de curto e longo prazo da EITC, Paul de Beer afirma que, de imediato, ocorre um aumento de renda para alguns trabalhadores pobres, a ponto de situá-los acima da linha de pobreza. Todavia, a renda da população não trabalhadora não é afetada pelo benefício. Assim, a taxa de pobreza seria levemente reduzida, somente entre aqueles que já possuem um trabalho<sup>127</sup>.

Para o referido autor, para aqueles que trabalham e auferem um baixo salário, a EITC seria um incentivo para ganhar mais, até porque eles estariam dispostos a trabalhar mais horas, o que resultaria em quantidade adicional de pessoas acima da linha de pobreza.<sup>128</sup>

Adverte Beer que as pessoas situadas na zona de eliminação gradual – *phase out range* –, que recebem salários superiores à renda estabelecida para se obter a EITC, não teriam incentivos, já que 21 centavos de cada dólar extra lhes seriam retidos. Isto poderia induzi-los a reduzir suas horas de trabalho, embora seja improvável, segundo o autor, que sua renda líquida se mantenha abaixo da linha de pobreza.<sup>129</sup>

Por não acreditar que, em curto prazo, a EITC não tiraria os desempregados da zona de pobreza, Paul de Beer questiona até que ponto a medida seria efetiva para estimular as pessoas a buscar emprego.<sup>130</sup>

Já a longo prazo, a questão crucial é analisar se a EITC acelerará o crescimento econômico ou o retardará. Para se avaliar o impacto do benefício sobre

---

<sup>127</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 74.

<sup>128</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 74.

<sup>129</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 74.

<sup>130</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 75.



o crescimento econômico, Paul de Beer afirma que devem ser sopesados três fatores: os prováveis efeitos positivos do incentivo sobre os trabalhadores de baixos salários; a falta de incentivos para aqueles que se encontram na zona de eliminação gradual da EITC; e o aumento global da taxa obrigatória necessária para financiar o benefício.<sup>131</sup>

Conclui Beer que, em qualquer caso, pode-se esperar um ligeiro atraso do crescimento econômico. Considerando, ademais, que é improvável que a EITC produza um aumento no número de pessoas empregadas, não se pode esperar uma compensação significativa por esse lado.<sup>132</sup>

Quanto às medições de pobreza, é provável que a taxa relativa caia levemente como consequência da EITC, especialmente em longo prazo, uma vez que os trabalhadores pobres e empregados em tempo parcial tenham logrado expandir sua jornada de trabalho. Tendo em vista, no entanto, que a EITC não aliviará a pobreza daqueles que não possuem trabalho, é improvável que a taxa relativa de pobreza diminua até um nível satisfatório, caindo também a taxa absoluta de pobreza. Todavia, o nível dessa queda parece depender muito mais do desenvolvimento econômico geral – o que é difícil de prever – que do impacto específico da EITC.<sup>133</sup>

Como proposta alternativa à EITC, Paul de Beer propõe a adoção da renda básica nos EUA, para substituir os benefícios sociais existentes, somando-se à renda bruta do beneficiado, independentemente de sua condição de vida. Defende Beer que a introdução de uma renda básica terá efeito redistributivo imediato, aumentando substancialmente a renda líquida das pessoas com baixo salário e daquelas que não têm renda alguma.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 75.

<sup>132</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 76.

<sup>133</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 76.

<sup>134</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 76.

Além disso, a renda básica funcionaria, para os desempregados, como um incentivo à busca de um emprego de tempo parcial, eis que a renda extra não seria deduzida da renda básica, de maneira que cada dólar ganho pelos próprios meios, uma vez deduzido o imposto de renda, seria somado à renda disponível.

Em longo prazo, a questão crucial segue sendo a possibilidade de a renda básica exercer ou não uma influência substancial sobre a taxa estrutural de crescimento econômico. Paul de Beer assevera que se o aumento da taxa impositiva, necessário para financiar a renda básica, não gerar uma pressão para o aumento de salários, não haverá, provavelmente, impacto negativo sobre o investimento em capital e, tampouco, sobre a capacidade produtiva.<sup>135</sup>

Quanto ao investimento em capital humano, o efeito negativo de uma taxa impositiva marginal mais alta sobre o benefício obtido pelo capital humano pode ser compensado pelo fato de os custos de investimentos serem menores. O efeito líquido de um sistema de renda básica sobre o capital humano pode, portanto, ser bastante pequeno, talvez até insignificante. Assim, parece não haver argumento algum decisivo para se afirmar que um sistema de renda básica afetará negativamente o crescimento econômico.

Nada obstante, mais importante é o fato de que porcentagem da população sem trabalho seria capaz de encontrar emprego em longo prazo. Em razão do fato de que a renda básica não impediria o desenvolvimento de um mercado laboral completamente flexível, poderá ocorrer que a maior parte da população desempregada logre encontrar algum emprego e passe, conseqüentemente, a se situar acima da linha de pobreza.

### *3.1.2 TANF - Temporary Assistance of Needy Families (Assistência Temporária para Famílias Carentes)*

O programa Temporary Assistance of Needy Families (Assistência Temporária para Famílias Carentes) surgiu no ano de 1997, em substituição ao antigo AFDC - Aid to Families with Dependent Children (Assistência às Famílias com

---

<sup>135</sup>BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008. p. 77.

Filhos Dependentes), cuja eficiência vinha sendo questionada. O AFDC teve início nos anos 30 e propiciava a ajuda financeira a famílias monoparentais. No entanto, muitos maridos deixavam ou simulavam o abandono do lar para que a esposa recebesse o benefício, e era comum o nascimento de crianças fora do casamento. Além disso, o AFDC proporcionava um benefício que complementava integralmente a renda própria até o patamar da linha de pobreza, e a sua incondicionalidade desestimulava a busca por emprego.<sup>136</sup>

Diante desse quadro, em 1996, por meio da lei denominada PRWORA - Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, o AFDC foi substituído pelo TANF, o que representou uma drástica reforma no sistema de ajuda governamental estaduniense.<sup>137</sup>

Os debates em torno da reforma se concentraram nos seguintes temas: i) promoção do pleno emprego e limite de tempo para recebimento do benefício; ii) redução dos gastos públicos com o projeto; iii) incentivo à responsabilidade pela criação dos filhos; iv) desincentivo às pessoas a terem filhos fora do casamento; v) reforço do poder dos estados de gerir o programa, pois vinham se mostrando mais eficientes que o governo federal do desempenho de tal tarefa.<sup>138</sup>

O objetivo do programa é prover ajuda financeira temporária e, ao mesmo tempo, estimular as pessoas a não mais a ela recorrerem, por meio principalmente do emprego. Isso porque, um dos requisitos consiste na exigência de que, após dois anos de recebimento do benefício, ou antes, o beneficiário comece a trabalhar.

Além desse requisito, outros podem ser destacados: i) pais solteiros devem realizar alguma atividade empregatícia com carga horária mínima de trinta horas semanais; pais casados ou que coabitam com os companheiros, devem ter uma carga de 55 horas por semana, dependendo das circunstâncias; ii) o não preenchimento dos requisitos enseja a redução ou corte do benefício; iii) os estados,

---

<sup>136</sup> GREENBERG, Mark. **Welfare Reauthorization: An Early Guide to the Issues**. Center for Law and Social Policy, 2000. p. 1 e 2. Disponível em: <<http://www.clasp.org/resources-and-publications/archive/0066.pdf>>. Acesso em 14/10/2014.

<sup>137</sup> GREENBERG, Mark. **Welfare Reauthorization: An Early Guide to the Issues**. Center for Law and Social Policy, 2000. p. 1. Disponível em: <<http://www.clasp.org/resources-and-publications/archive/0066.pdf>>. Acesso em 14/10/2014.

<sup>138</sup> GREENBERG, Mark. **Welfare Reauthorization: An Early Guide to the Issues**. Center for Law and Social Policy, 2000, p. 1 e 2. Disponível em: <<http://www.clasp.org/resources-and-publications/archive/0066.pdf>>. Acesso em 14/10/2014.

no ano estabelecido para fiscalização do programa (2004), deveriam garantir que 50% das famílias monoparentais e 90% das famílias biparentais, com pais casados ou coabitantes, que estivessem exercendo atividade laboral.<sup>139</sup>

Vale salientar que aos estados foi concedido amplo poder de avaliação dos requisitos e criação de outros, ou ainda de mitigar aqueles estabelecidos pelo governo federal. Todavia, essa discricionariedade era controlada pelo governo federal, que poderia vetar as medidas, caso demonstrasse que eram ineficientes.

De qualquer forma, os estados são obrigados a prover assistência às famílias carentes, a fim de que as crianças possam ser cuidadas em sua própria casa ou na casa de parentes. Devem ainda esforçar-se no sentido de eliminar a dependência das pessoas em relação ao poder público, promovendo o pleno emprego e estimulando o casamento. Por fim, deveriam adotar políticas voltadas para a prevenção e redução de nascimento de crianças fora do casamento, estabelecendo metas para tanto.<sup>140</sup>

O impacto do TANF sobre a pobreza nos Estados Unidos não foi substancial. Com efeito, as taxas de pobreza foram reduzidas apenas nos períodos de 1999 a 2002 e de 2005 a 2007. Nos demais anos, permanecem igual ou mais alta do que em 1996, ano em que o programa foi criado. Além disso, o índice de desemprego no país também não sofreu grande queda; ao contrário, passou de 5,4% em 1996 para 8,6% em 2010, sofrendo sua maior baixa no ano 2000, quando chegou a 4%.<sup>141</sup>

Segundo Peter Edelman, professor de Direito na Universidade de Georgetown, a pobreza nos Estados Unidos persiste por quatro razões:

(...) um número impressionante de pessoas trabalha em empregos mal remunerados. Além disso, muito mais famílias são chefiadas agora por somente um dos pais, o que lhes dificulta ganhar uma renda mínima dos empregos que estão tipicamente disponíveis. O quase desaparecimento da ajuda em dinheiro para mães de filhos de baixa renda – isto é, bem-estar social – em boa parte do país também contribui. E problemas persistentes de raça e gênero

<sup>139</sup>SCHOTT, Liz. Policy Basics: **An Introduction to TANF**. Center on Budget and Policy Priorities. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=936>>. Acesso em 14/10/2014.

<sup>140</sup>Disponível em: <<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf/about>>. Acesso em 14/10/2014.

<sup>141</sup>Disponível em: <<http://www.bls.gov/data/>>, <[http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource-library/search?area\[2377\]=2377&topic\[2351\]=2351&type\[3084\]=3084](http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource-library/search?area[2377]=2377&topic[2351]=2351&type[3084]=3084)> e <<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/families.html>>. Acesso em 14/10/2014.

implicam uma pobreza maior em minorias e famílias chefiadas por mães solteiras.<sup>142</sup>

Para o autor, o índice de pobreza naquele país só não é mais alarmante em virtude dos cupons de alimentação, programa sobre o qual se discorrerá no tópico seguinte.

### 3.1.3 Food Stamp Program – Cupons de Alimentação

O cupom de alimentação corresponde a um imposto de renda negativo. Fazem jus ao benefício famílias que recebam menos de U\$\$ 2.000 dólares mensais, incluindo as economias bancárias, e que não ganhem mais de 30% acima do patamar de pobreza estabelecido pelo governo federal, ou seja, U\$\$ 1.174 dólares para uma pessoa, e U\$\$ 4.010 dólares para uma família de oito pessoas.

Os estrangeiros que não têm cidadania norte-americana, mas que vivem em situação legal no país, podem receber os cupons, desde que satisfaçam os requisitos legais. Os benefícios variam de estado para estado, e dependem dos recursos disponíveis.

Para Peter Eldeman, os cupons de alimentação têm sido uma poderosa ferramenta contra a recessão nos EUA nos últimos cinco anos. Os receptores passaram de 26,3 milhões em 2007 para 46 milhões em 2012, sendo que seis milhões de pessoas não possuem outra renda senão a do cupom de alimentos.<sup>143</sup>

### 3.1.4 SSI – Supplemental Security Income (Renda Securitária Suplementar)

A Renda Securitária Suplementar constitui uma assistência financeira federal, tendo sido criada em 1974 e, atualmente, beneficia cerca de oito milhões de pessoas.

Trata-se de um benefício concedido a deficientes e idosos acima de 65 anos, americanos ou naturalizados, que auferam baixa renda. Os beneficiários devem

<sup>142</sup>EDELMAN, Peter. **Por que a pobreza nos EUA não acaba.** Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,por-que-a-pobreza-nos-eua-nao-acaba-imp-,912428>>. Acesso em 06/08/2014.

<sup>143</sup>EDELMAN, Peter. **Por que a pobreza nos EUA não acaba.** Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,por-que-a-pobreza-nos-eua-nao-acaba-imp-,912428>>. Acesso em 06/08/2014.

ainda residir nos Estados Unidos e não se ausentarem do país por mais de trinta dias seguidos. Os estrangeiros também fazem jus ao benefício, desde que preencham requisitos específicos a eles destinados.<sup>144</sup>

Na maioria dos estados americanos, o benefício pode ser suplementado por uma ajuda financeira médica, a fim de custear despesas com remédios e hospitais, além de tratamentos ligados à saúde.

### 3.2 Espanha

Na Espanha, estudos sobre a renda básica passaram por considerações, referências e comparações com os programas de Renda Mínima de Inserção (RMI), que há anos vêm sendo adotados em distintos países europeus. O *Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña* assim define o benefício:

A RMI é uma ação de solidariedade de caráter universal aos cidadãos, destinada a cobrir aqueles estados de necessidade não resolvidos pelo atual sistema de seguridade social, cujo objetivo é o desenvolvimento coordenado de ações destinadas a ajudar as pessoas que não têm meios suficientes para atender às necessidades essenciais da vida, enquanto as prepara para sua (re)inserção no mercado laboral.<sup>145</sup>

A RMI pode ser considerada como uma resposta à ineficácia e insuficiência das políticas públicas tradicionais de eliminação da pobreza. Um dos seus objetivos é a inserção laboral. De acordo com Daniel Raventós, a RMI das distintas Comunidades Autônomas do Reino da Espanha apresentam três características básicas: uma combinação de assistência e inserção, um caráter complementar e diferencial e a condicionalidade.<sup>146</sup>

A primeira característica combina as prestações econômicas com outras medidas destinadas à inserção laboral, enquanto a segunda característica se refere ao fato de que a RMI cubra diferença entre a renda do beneficiário e um mínimo preestabelecido. Já a terceira característica – condicionalidade – está em exigir do

<sup>144</sup>Disponível em <<http://usgovinfo.about.com/od/federalbenefitprograms/a/aboutssi.htm>>. Acesso em 05/08/2014.

<sup>145</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**.Fev/2008, p. 391.

<sup>146</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**.Fev/2008, p. 391.

receptor que cumpra alguns requisitos, tais como residência contínua e efetiva; ser membro de uma família; não dispor de meios econômicos para atender às necessidades básicas; não ter deixado voluntariamente o trabalho; não dispor de bens móveis ou imóveis que indiquem suficiente situação econômica; e não haver outras pessoas do núcleo de convivência familiar que recebam a RMI.<sup>147</sup>

Durante os primeiros anos da década de 90, todas as Comunidades Autônomas adotaram uma RMI; todavia, a porcentagem tanto da população afetada como do gasto das Comunidades Autônomas ficou, em todos os casos, muito abaixo de 1%.

A experiência espanhola que mais se aproximou da proposta de uma renda básica ocorreu nas Comunidades Autônomas do País Basco e de Navarra. Trata-se da Carta de Direitos Sociais de Euskadi, documento de iniciativa popular, proposto em 1996, e aprovado no ano 2000.<sup>148</sup>

O documento em questão tinha tríplice objetivo. Primeiramente, pretendia o restabelecimento dos direitos universais de cidadania para todas as pessoas que, sem condições de acesso ao mercado de trabalho, não possuíssem renda suficiente para uma vida digna. Em segundo lugar, buscava o reconhecimento efetivo do direito do cidadão desempregado involuntariamente a obter uma parte do produto social em forma de renda básica. Por fim, estabelecia a possibilidade de trabalho em tempo parcial aos desempregados involuntários, em atenção aos princípios de solidariedade e igualdade.<sup>149</sup>

A Carta estipulava que teriam direito a uma renda básica equivalente ao salário mínimo interprofissional vigente em cada momento os maiores de idade

---

<sup>147</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 392.

<sup>148</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 393.

<sup>149</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 393.

inscritos nos serviços públicos de trabalho, domiciliados em qualquer município da Comunidade, há, no mínimo, um ano.<sup>150</sup>

Como se vê, a renda básica proposta na Carta de Euskadi se distancia um pouco da renda básica proposta por Daniel Raventós. Com efeito, a renda básica definida na Carta não tem caráter universal, é condicionada e tem sua quantia rigidamente fixada no nível de retribuição equivalente ao salário mínimo interprofissional.

Raventós assim justifica as opções da Carta:

Em primeiro lugar, o fato de que os partidários de uma renda básica “ortodoxa” se encontravam em franca minoria ante a uma maioria de organizações procedentes do mundo do cristianismo, que priorizavam a questão do trabalho, influenciando notavelmente o caráter subsidiário que se conferiu à renda básica frente ao trabalho. Em segundo lugar, a conjuntura econômica do ano de 1996 fez com que a Carta nascesse como uma medida radical contra a exclusão e a pobreza. Finalmente, os imperativos legais terminaram de dificultar uma concepção mais universal e incondicional da renda básica.<sup>151</sup>

Todavia, a Carta teria representado para o referido autor importante ponto de partida para tornar a renda básica uma realidade mais próxima. Para tanto, sugere Raventós o rompimento do vínculo entre renda básica e trabalho, e foco na inserção como um direito. Sugere, ademais, o fim da associação da renda básica a um trabalho social como contrapartida e a manutenção do salário mínimo interprofissional como nível da renda básica, adotando-se uma escala aceitável para as unidades familiares. A introdução dessas melhorias, segundo Raventós, criaria uma renda básica em sentido pleno, cuja implantação seria plausível.<sup>152</sup>

É especialmente a partir de 2000 que a proposta social da renda básica começou a ser amplamente discutida na Espanha.

<sup>150</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 393.

<sup>151</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 394.

<sup>152</sup>RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008, p. 395.



### 3.3 Canadá

A natureza das transferências públicas no Canadá, assim como nos Estados de bem-estar social de colonização inglesa, é determinada pelos princípios que regem a Lei dos Pobres (the Poor Laws), instituída na Inglaterra e reformada em 1834.<sup>153</sup>

Por esses princípios, os pobres só podem receber ajuda pública caso comprovem não ter qualquer outro meio de sustento, seja por seu próprio esforço, ou por meio de ajuda da família. Além disso, as condições de recebimento são rígidas, muitas vezes humilhantes, como forma de desestimular o cidadão a requerer ajuda pública.<sup>154</sup>

No Canadá sempre vigorou a cultura do *workfare*, ou seja, o trabalho justifica os ganhos, o que, por outro viés, significa subestimar os que vivem da assistência social, considerados como incapazes ou preguiçosos.<sup>155</sup>

Na década de 90, a política neoliberal promoveu uma série de reformas no sistema de assistência social canadense, que, primando pela essencialidade do trabalho, restringiu ainda mais os critérios de elegibilidade de beneficiários e reduziu os valores dos benefícios.<sup>156</sup>

Desde as primeiras décadas do século XX, até meados de 1990, as mães que criavam seus filhos sozinhas e que provassem não ter qualquer condição de manter sua família, podiam inscrever-se em um programa de transferência de renda denominado, até 1966, de *Mother's Allowance* e, posteriormente, de *Family Benefits*.<sup>157</sup>

Por esse programa, mães com filhos de até certa idade recebiam uma quantia mensal, a qual sempre foi abaixo da linha da pobreza. As beneficiárias não

---

<sup>153</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.535.

<sup>154</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.535.

<sup>155</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.539.

<sup>156</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.539.

<sup>157</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.539.

podiam ter qualquer complementação da renda, tampouco um companheiro, de modo que, ao receberem o benefício, só poderiam criar seus filhos, o que certamente ocorria em situação de pobreza. Apesar disso, é importante reconhecer que o programa valorizava, ainda que pouco, o trabalho social das mães na criação e educação de seus filhos e oferecia benefícios mais altos do que o modelo de assistência social básica, hoje vigente.<sup>158</sup>

A reforma neoliberal dos anos 90, ao conceder esse auxílio somente às mães que criavam seus filhos sem os pais acarretou a diminuição do benefício e, ainda, impôs a condição de que as beneficiárias processassem os pais de seus filhos, com o objetivo de receber a pensão ou, então, autorizar o poder público a fazê-lo. Ademais, deviam qualificar-se para futuros empregos, aceitar empregos em quaisquer condições ou retornar à escola para completar o primeiro ou segundo grau.<sup>159</sup>

O principal entrave para o sucesso desse tipo de política reside no fato de que as mães não são apenas obrigadas a trabalhar, mas também forçadas a se manterem em um emprego de baixa remuneração, a fim de continuar recebendo o subsídio.<sup>160</sup> Como resultado dessa política, em 2003, 38% das mães que criavam seus filhos sem os pais estavam entre os pobres, percentual quatro vezes mais elevado do que o das famílias em geral.<sup>161</sup>

Outra política assistencial implementada no Canadá é o programa denominado *Child Tax Benefits*. Até 1950, o programa era chamado de *Family Allowance* (Alocações familiar), e constituía de uma subvenção universal a todos os

---

<sup>158</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.539/1.540.

<sup>159</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.540.

<sup>160</sup> Essa situação foi relatada no Jornal Toronto Star, de 8 de dezembro de 2006. O periódico trouxe o caso de Amany Johnson, que em 2003 escapou de um marido violento e desde então estava tentando se manter fora da pobreza. Recebia o subsídio governamental e trabalhava como caixa de banco, recebendo de 800 a 900 dólares canadenses líquidos por mês. Trabalhou por algumas horas a mais em determinado mês, adicionando 400 dólares ao seu salário, perdendo o subsídio. Ocorre que, sem ele, a creche de seus filhos passaria a custar 930 dólares mensais. Portanto, para mantê-los na creche e trabalhar, Amany não poderia ter qualquer tipo de melhoria salarial, a menos que fosse tão significativa a ponto dela não precisar mais do subsídio e ter como sustentar a creche de seus filhos, o que não era o caso. Fonte: LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.534.

<sup>161</sup> LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6. p. 1.540.

cidadãos que tivessem filhos ou dependentes até 14 anos de idade. Em 1993, foram abolidas as alocações universais e substituídas por uma prestação fiscal, que concede uma determinada quantia às famílias de comprovada baixa renda e com filhos menores de 18 anos.<sup>162</sup>

Todos esses programas são de responsabilidade do governo federal canadense, que transfere a cada província e território a soma necessária para a sua concretização. A província de Ontário constitui exceção, pois suas políticas sociais são de competência dos municípios.

Outro programa canadense é o APTE (Ações Positivas para o Trabalho e Emprego), que é direcionado àqueles que são capazes de trabalhar, mas que não estão inseridos no mercado de trabalho, excluindo-se as pessoas casadas ou que vivam em união estável. As alocações mensais variam de acordo com a disponibilidade ou participação efetiva dos beneficiários em programas de desenvolvimento e capacidade empregatícia. O programa APPORT visa ajudar os pais que ganham baixos salários. Foram, ainda, estabelecidas medidas para inserir os beneficiários no mercado de trabalho, chamadas de “medidas extraordinárias”, que incentivam o ofício em organismos comunitários, setores privados ou públicos.<sup>163</sup>

### 3.4 França

O primeiro programa específico contra a pobreza criado na França surgiu no ano de 1983, e foi denominado de Plano Bérégovoy, o qual, juntamente com a Complementação Local de Recursos, implementada no governo de Jacques Chirac, no ano de 1986, constituiu-se no embrião de uma renda mínima descentralizada e facultativa. Voltado para indivíduos desprovidos de recursos, com idade entre 25 e 50 anos, o programa visava a oferecer uma renda monetária mínima, de caráter facultativo e diferencial, bem como uma atividade de interesse coletivo adaptada às condições das pessoas.

---

<sup>162</sup>FALEIROS, Vicente de Paula. **As reformas da seguridade social: o contexto mundial canadense**. Revista Ser Social. Ano 1999. N. 4. p. 205.

<sup>163</sup>FALEIROS, Vicente de Paula. **As reformas da seguridade social: o contexto mundial canadense**. Revista Ser Social. Ano 1999. N. 4. p. 216/217.

Contudo, o programa de transferência de maior destaque na França é a Renda Mínima de Inserção (RMI), implementada no ano de 1989, cujo objetivo é incentivar a reinserção profissional, social e econômica da população carente. Trata-se de uma política focada nos grupos vulneráveis em razão da desqualificação social decorrente das mudanças no mercado de trabalho.

A transferência de renda é feita pelo governo central, com a participação dos departamentos, que devem investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais de inserção profissional e capacitação para a população-alvo.

A RMI é considerada um direito integral e objetivo, que não exige contrapartidas dos beneficiários, pois a inserção social, profissional e econômica do indivíduo é considerada um imperativo nacional. O beneficiário do RMI também faz jus ao auxílio moradia e cobertura integral de saúde por meio do sistema público, em âmbito regional.

Três grupos compõem a clientela de beneficiários da prestação social: grupos marginalizados, constituídos, em geral, por homens adultos solteiros, sem apoio familiar; os assistidos socialmente, composto de mulheres chefes de família pobres; e os fragilizados, mais sensíveis ao desemprego e à instabilidade social. Jovens com idade inferior a 25 anos, todavia, não podem requerer a RMI, tampouco usufruir de qualquer outra política social compensatória. Esse, no entanto, é o grupo social que vem acumulando mais desvantagens, como desemprego e redução de renda, nos últimos 10 anos.<sup>164</sup>

Não há restrições quanto ao tempo de permanência no programa. No entanto, o beneficiário é desligado quando sua renda atinge um patamar mínimo. A regra vigente no ano de 1997 estabelecia que o exercício de uma atividade remunerada por mais de 750 horas consecutivas implicaria no desligamento do

---

<sup>164</sup>LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro, out/98. p. 5. Disponível em [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0596.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf). Acesso em 01/09/2014.

programa. Com isso, cerca de 1/3 dos beneficiários permanece menos de um ano no sistema, que funciona mais como um auxílio emergencial.<sup>165</sup>

A RMI foi alvo de críticas no início de sua implantação, porquanto se acreditava que seria eficaz no combate à pobreza crescente no país. Isto porque os indivíduos que dele poderiam beneficiar-se são considerados, *a priori*, pouco ou não empregáveis, de modo que a RMI permitiria aos mesmos sobreviver durante um período limitado de tempo. Colocava-se a questão de como vincular a concessão do benefício à inserção profissional, pois esta última não depende apenas do indivíduo, mas sobretudo do contexto socioeconômico do país.<sup>166</sup>

Contra-argumentou-se, contudo, que a RMI não poderia ser vista como uma prestação de subsistência, de cunho assistencialista, mas um mecanismo de redução da dependência dos indivíduos em relação ao Estado, que atuaria tão só como impulsionador dos beneficiários em direção ao mercado de trabalho.<sup>167</sup>

De fato, a RMI pode ser considerada um sucesso, sobretudo porque prima pela combinação efetiva das diversas formas sociais de exercício da solidariedade. Ao propor mecanismos de integração, ressocialização, reforço dos elos sociais e remobilização da rede pública social, a RMI francesa tem contribuído para ampliar o espaço de participação social dos pobres, consolidando-se como uma política inovadora de enfrentamento da pobreza.<sup>168</sup>

### 3.5 Alemanha

Desde o ano de 1957, a Alemanha adota um programa denominado renda mínima de subsistência, o qual foi concebido para atender as necessidades diárias dos indivíduos pobres, cuja duração é por tempo ilimitado.

<sup>165</sup>LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro, out/98. p. 6. Disponível em <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0596.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf)>. Acesso em 01/09/2014.

<sup>166</sup>GONÇALVES, Márcio Santiago. **Programas de renda mínima: uma análise comparativa dos casos francês e brasileiro**. 1996. 92p. TCC. (Faculdade de Economia). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas. Cap. 3. p. 42.

<sup>167</sup>GONÇALVES, Márcio Santiago. **Programas de renda mínima: uma análise comparativa dos casos francês e brasileiro**. 1996. 92p. TCC. (Faculdade de Economia). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas. Cap. 3. p. 42.

<sup>168</sup>LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro, out/98. p. 6/7. Disponível em <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0596.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf)>. Acesso em 01/09/2014.

O público-alvo, no entanto, é restrito. Primeiro porque imigrantes ilegais, ainda que sejam pobres e residam no país, não podem receber o benefício. Segundo, porque todo requerente é obrigado a não apenas declarar seus rendimentos monetários, mas também informar, minuciosamente, a posse de bens e o conjunto de seu patrimônio. Todo indivíduo com patrimônio superior a 1.270 euros, excetuando-se o valor de residência, é automaticamente eliminado. As inúmeras exigências e o rígido controle dos beneficiários constituem desestímulo ao requerimento do benefício.<sup>169</sup>

A renda de subsistência alemã também se caracteriza pela subsidiariedade, ou seja, é dos filhos, e não do Estado, a obrigação de dar assistência material aos pais, caso estes se encontrem em situação de penúria. Assim, os idosos, ao requererem a renda de subsistência, devem identificar seus filhos, para que o Estado averigue a possibilidade destes serem provedores daqueles. Apenas em caso de total impossibilidade é que o Estado arcará sozinho com o sustento dos idosos.

### 3.6 Alasca

O estado americano do Alasca apresenta a experiência única de adoção de uma renda básica genuína. A ideia se desenvolveu na década de 70, quando, no governo de Jay Hammond, percebeu-se que a riqueza natural extraída da pesca não era suficiente para retirar da pobreza os moradores locais. Adotou-se, assim, um imposto de 3% sobre o valor da pesca, destinado a um fundo pertencente a toda comunidade.<sup>170</sup>

O mesmo ocorreu em relação às reservas de petróleo, recém-descobertas àquela época, criando-se, em 1976, o “Alaska Permanent Fund” (Fundo Permanente do Alasca), que passou a integrar a Constituição Estadual por meio de

<sup>169</sup>LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro, out/98. p. 3. Disponível em <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0596.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf)>. Acesso em 01/09/2014.

<sup>170</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 61.

emenda.<sup>171</sup> Determinou-se que 50% dos royalties provenientes da exploração do petróleo seriam destinados ao fundo, constituído de uma parte principal e de uma reserva. O investimento do capital produz nova renda, continuamente, a qual é distribuída ou adicionada ao capital preexistente.

O capital do Fundo Permanente é investido em títulos de renda fixa, ações de empresas do Alasca e dos demais estados americanos; mercado imobiliário ou qualquer outro que gere mais renda, a fim de manter a circulação do dinheiro e aumentar o volume financeiro do fundo.

Inicialmente era previsto um pagamento anual a todos os habitantes do Alasca, proporcional ao tempo de residência no estado. A proposta, contudo, foi considerada em desacordo com a “cláusula da proteção integral”, décima quarta emenda da Constituição Federal, que garantia direitos aos imigrantes. Assim, o benefício passou a ser concedido igualmente a todos que residissem no Alasca há pelo menos seis meses, independentemente da idade ou da condição financeira.<sup>172</sup>

O dividendo corresponde a uma parte do rendimento médio do Fundo Permanente, nos cinco anos anteriores, tendo o respectivo montante passado de uma média de 300 dólares por pessoa por ano, nos primeiros anos, para aproximadamente 2.000 dólares no ano 2000.<sup>173</sup>

A ideia subjacente à política do Alasca é a de que todos os habitantes do Estado são proprietários dos seus recursos naturais, fazendo jus, portanto, aos lucros deles decorrentes. É uma medida bem-sucedida, que diminuiu o índice de emigração do estado e promoveu seu crescimento econômico.

---

<sup>171</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 61.

<sup>172</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 61.

<sup>173</sup>VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 62.

### 3.7 Experiência no Brasil

#### 3.7.1 A trajetória dos programas de transferência condicional de renda

A história da proteção social no Brasil foi marcada pela origem eminentemente contributiva do sistema previdenciário. Data de 1923 a Lei Eloy Chaves, considerada a base do sistema previdenciário brasileiro, destinada à proteção da categoria ferroviária. Por muito tempo persistiu a ideia de que a transferência de renda deveria beneficiar aqueles que perdessem sua capacidade produtiva.

Tal perspectiva, no entanto alterou-se na primeira metade da década de 60, quando foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FAPTR, posteriormente transformado no Funrural. Contudo, as fontes de financiamento que permitiram a operacionalização do sistema surgiram apenas na primeira metade da década de 70, quando também foram implementados os primeiros benefícios assistenciais para idosos e deficientes em situação de pobreza<sup>174</sup>.

A primeira proposta de garantia de uma renda mínima no Brasil foi feita pelo economista Antônio Maria da Silveira, no ano de 1975. Na obra intitulada *Redistribuição de Renda*, ele criticou a ineficácia dos métodos até então adotados para combater a pobreza e sugeriu a criação do imposto de renda negativo.<sup>175</sup>

A dissociação entre transferência de renda e incapacidade para o trabalho foi definitivamente consolidada na Constituição de 1988, que estabeleceu os três eixos da seguridade social, quais sejam, a previdência social, a saúde e assistência social.<sup>176</sup>

<sup>174</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. IN: CAMPELLO, Tereza e NÉRI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 2, p. 26.

<sup>175</sup>SILVEIRA, Antônio Maria. **Moeda e redistribuição da renda**. Revista Brasileira de Economia, abr./jun 1975 apud Suplicy, Eduardo Matarazzo. Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 7.

<sup>176</sup>De acordo com o art. 194 da Constituição Federal: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.



As diferenças se fizeram sentir, inicialmente, nos benefícios concedidos à população idosa. Estatísticas comprovam que o percentual de pessoas com 60 anos de idade ou mais que recebiam um benefício previdenciário ou assistencial superou os 80%, alcançando cerca de 85% entre aqueles com 65 anos de idade ou mais.<sup>177</sup>

Em 1991, Eduardo Matarazzo Suplicy, na condição de senador, ao perceber que a ideia de uma renda mínima vinha sendo discutida no País, apresentou projeto de Lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (cerca de R\$ 400,00), quantia esta que correspondia a 2,5 vezes o salário mínimo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de estar trabalhando, e 30% no caso de auferir rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada.<sup>178</sup>

Em nível estadual, Cristóvam Buarque, em janeiro de 1995, quando ocupava o cargo de governador de Brasília, anunciou o início do Programa Bolsa-Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse mensalmente, pelo menos, meio salário mínimo *per capita* e tivesse crianças de 7 a 14 anos, residindo no DF há pelo menos cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que garantisse a frequência das crianças em 90% das aulas. Ao final do governo Cristóvão Buarque, o programa atendia 25.680 famílias, correspondendo a 50.763 crianças.<sup>179</sup>

Em novembro de 1994, o então prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, apresentou o projeto de Lei que instituía o Programa de Garantia da Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. O complemento de

---

<sup>177</sup> PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. IN: CAMPELLO, Tereza e NÉRI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 2, p. 27.

<sup>178</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade**. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 71.

<sup>179</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade**. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 73.

renda dado às famílias era o suficiente para completar meio salário mínimo *per capita*, funcionando, portanto, como se fosse um imposto de renda negativo, com uma alíquota de 100% em relação ao patamar definido. O programa chegou a beneficiar 2.941 famílias e, em 2001, estava atendendo cerca de 2.500.<sup>180</sup>

Todos esses programas, segundo estudos à época, trouxeram efeitos benéficos para a sociedade, contribuindo para reduzir a evasão escolar e o grau de repetência, e para melhorar a qualidade de vida das famílias, elevar sua autoestima e, ainda, fomentara atividade econômica das respectivas regiões, o que justificou sua adoção por diversos outros municípios.<sup>181</sup>

Em decorrência dos bons resultados de Programas de Renda Mínima associados à educação, em 1995 e 1996 projetos de Lei nesse sentido foram apresentados no Senado, e, em 10 de dezembro de 1997, foi sancionada a Lei nº 9.533, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro de 50% dos gastos aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas.

Em março de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.219/2001, que autorizou o governo federal a celebrar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros para adotar o Programa de Renda Mínima associado à educação, ou seja, o Bolsa Escola. Os municípios ficaram responsáveis pela administração do programa, enquanto o governo federal passou a transferir diretamente os recursos para as famílias beneficiárias, por meio de um cartão magnético. Tinham direito ao benefício aquelas famílias com crianças de 6 a 15 anos, que estivessem frequentando a escola e cuja renda *per capita* era de até meio salário mínimo. O benefício era de R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00 por mês, variando conforme o número de membros da família.

---

<sup>180</sup>SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade.** Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 73.

<sup>181</sup>Suplicy cita como exemplo os seguintes municípios: Jundiá, São José dos Campos, Catanduva, São Joaquim da Barra, Araçatuba, Santo André, Franca, Guaratinguetá, Caçapava, Jaboticabal, Limeira, Piracicaba, Ourinhos, Presidente Prudente, Santos, Belém, Belo Horizonte, Betim, Extrema, Blumenau, Chapecó, Boa Vista, Caxias do Sul, Goiânia, Natal, Vitória e Mundo Novo. Fonte: Suplicy, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade.** Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 74.

Ao analisar os prós e contras da Lei nº 10.219/2001, Suplicy pondera que

os méritos da Lei n. 10.219/2001, sobretudo em relação à Lei n. 9.533/1997, residem no propósito de o governo celebrar convênios com todos os municípios brasileiros, em breve espaço de tempo, bastando para isso que as prefeituras tomem a iniciativa de se credenciarem no MEC. Outra virtude da lei encontra-se na forma de transferir o benefício diretamente para as famílias beneficiárias. Esse procedimento evita que as prefeituras desviem os recursos, inclusive com a colaboração de empresas, conforme ocorreu. A principal limitação está no desenho do benefício. Seu valor é tão modesto que não atinge o objetivo de erradicar a pobreza e de alcançar o pleno emprego.<sup>182</sup>

Mais tarde, em 2004, foi promulgada a Lei nº 10.835, que previu a concessão da renda básica para todos os brasileiros e residentes no país e igualmente aos estrangeiros que aqui residam há pelo menos cinco anos. Contudo, essa Lei jamais foi implementada, tendo-se optado por outras políticas públicas, cujo êxito não se pode negar.

No entanto, vale insistir na necessidade de uma renda básica como um mecanismo eficiente no combate à pobreza, sobretudo em comunidades onde não haja atividade econômica capaz de gerar empregos. A experiência do povoado de Quatinga Velho, em São Paulo, comunidade localizada na zona rural do município de Mogi das Cruzes, região metropolitana da capital paulista, é exemplo da capacidade transformadora de uma tal política. Desde outubro de 2008, o projeto denominado Consórcio Quatinga Velho, desenvolvido pela ONG paulista RECivitas, garante o pagamento mensal de uma renda básica de cidadania, no valor de 30 reais a cada morador da comunidade.

O pagamento é feito a 77 moradores, dos 100 habitantes que ali vivem em condições miseráveis. O rendimento médio das famílias é de um salário mínimo, e normalmente são os aposentados que sustentam a casa.<sup>183</sup> No início do programa,

<sup>182</sup>SUP LICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade.** Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 12.

<sup>183</sup>BRANCAGLIONE DOS SANTOS, Marcus Vinícius; PEREIRA, Bruna Augusto. In: LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho.** Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

houve uma certa resistência da população que acreditava tratar-se de manobra eleitoral.<sup>184</sup>

Aos poucos, contudo, o programa foi ganhando adeptos e os resultados na comunidade foram visíveis, aplicando as famílias os recursos do benefício recebido em alimentação; aquisição de vestuário; quitação de dívidas; aumento das economias domésticas; reforma de imóveis; pagamento de taxas escolares; prevenção e tratamento de doenças e atividades sociais entre os moradores, que passaram a ter um sentimento de orgulho por pertencer à comunidade.<sup>185</sup>

É importante observar que nos resultados da política não se identificou qualquer estímulo à vadiagem ou ao ócio. Ao contrário, possibilitou-se aos moradores arcarem com o custo do transporte para se deslocarem em busca de emprego. Um dos moradores construiu um galinheiro e passou a vender ovos para os habitantes da comunidade; um casal de aposentados adquiriu porcos para posterior venda de carne e leitões.<sup>186</sup>

Em nível nacional, há que se reconhecer que passos importantes têm sido dados em direção à uma transferência de renda cada vez mais abrangente. Trata-se do programa Bolsa Família, responsável por relevante queda nos níveis de pobreza nos últimos dez anos, sobre o qual se discorrerá no tópico seguinte.

### 3.7.2 Considerações sobre o Bolsa Família

Instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836/04, o Programa Bolsa Família representou a primeira tentativa, em nível nacional, de enfrentamento da pobreza. O objetivo era garantir o acesso de todas as famílias pobres a uma renda complementar e a direitos sociais. No início

<sup>184</sup>LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho**. Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

<sup>185</sup>LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho**. Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

<sup>186</sup>LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho**. Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

da formulação do programa, buscava-se uma estratégia não apenas para aliviar imediatamente a pobreza, mas também para possibilitar o acesso dos beneficiários às redes públicas de saúde e educação.

Dois foram os objetivos principais almejados pelo programa: a redução da pobreza e da desigualdade de renda, bem como a diminuição da transmissão intergeracional da pobreza, condicionando-se o recebimento dos benefícios a investimentos em capital humano pelos próprios beneficiários.

O programa oferece quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável para jovem e o de superação da extrema pobreza.

O benefício básico é concedido às famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, aquelas cuja renda mensal *per capita* seja de até R\$ 77,00.

O benefício variável, no valor de R\$ 35,00, é concedido às famílias pobres, com renda mensal de R\$ 77,00 até R\$ 154,00; às aquelas extremamente pobres e que tenham crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos; e às gestantes ou nutrizes. Pode-se chegar ao máximo de cinco benefícios por família. Assim, uma família extremamente pobre, que tenha cinco ou mais membros com até quinze anos, receberá  $R\$ 77,00 + 5 \times 35,00 = R\$ 252,00$ .

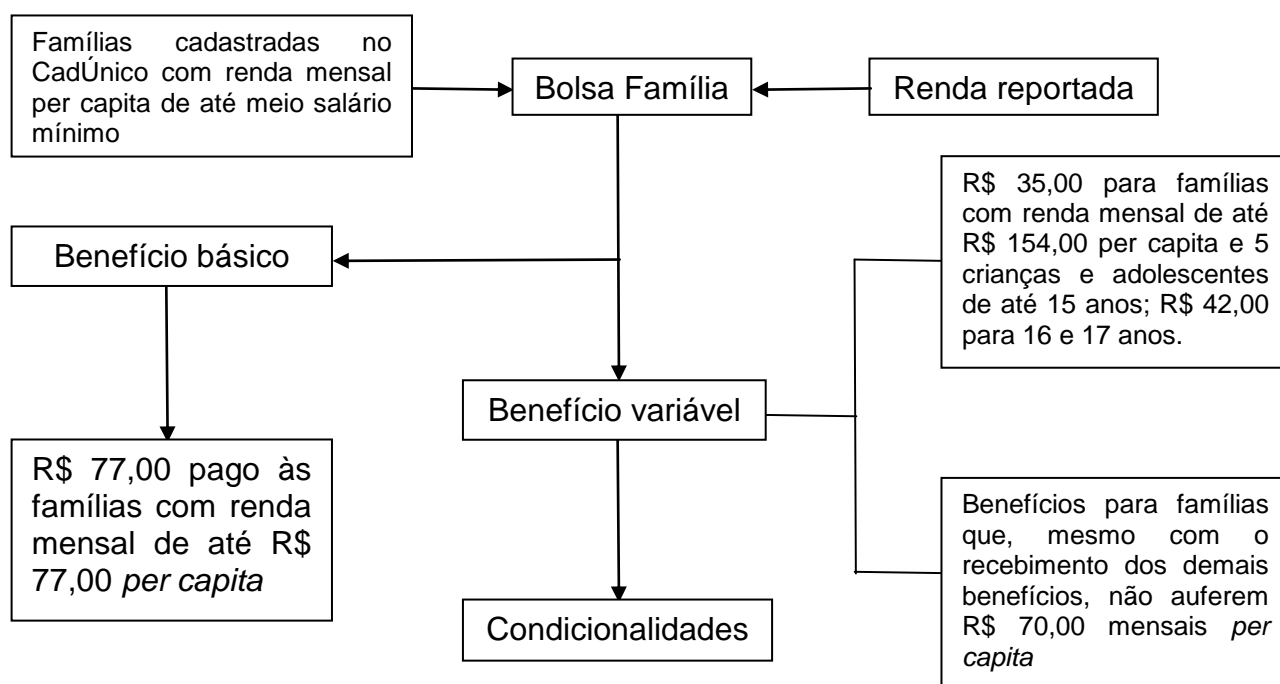
O benefício variado para jovem, no valor de R\$ 42,00, é concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, matriculados na escola, podendo chegar ao máximo de dois benefícios por família, o que elevaria o valor da bolsa a R\$ 336,00 ( $R\$ 252,00 + 2 \times 42,00$ ).

Por fim, o benefício para superação da extrema pobreza é destinado às famílias cuja renda familiar *per capita* permanecia abaixo de R\$ 70,00, mesmo após o recebimento dos demais benefícios do programa. Trata-se de um benefício que complementa a renda familiar até que atinja um determinado patamar. Inicialmente, famílias que possuíam integrantes entre zero e seis anos foram contempladas. Posteriormente, em 2012, famílias compostas por crianças e adolescentes com até 15 anos de idade passaram a ser contempladas e, em 2013, o benefício foi estendido a famílias, ainda que não tivessem crianças. O benefício de superação da extrema pobreza fez com que o orçamento do programa, que era de R\$ 15 bilhões em 2010, passasse para R\$ 24 bilhões em 2013. No mesmo período, o benefício

médio passou de R\$ 95,00 para R\$ 152,00, chegando a R\$ 216,00 no caso do benefício de superação da extrema pobreza.<sup>187</sup>

Estudos realizados pelo SENARC e pelo IPEA comprovaram que o reajuste dos benefícios variáveis teria mais impacto sobre a extrema pobreza do que o reajuste do valor básico do Bolsa Família. Por tal razão, esses benefícios tiveram seu valor aumentado no ano de 2011, bem como o número de pessoas por família que a ele fariam jus, que passou de três para cinco.<sup>188</sup>

O quadro abaixo ilustra a estrutura do programa Bolsa Família:



No tocante às condicionalidades, o programa exige a frequência a pelo menos 85% das aulas nas escolas para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e 75% para estudantes entre 16 e 17 anos. No que tange à saúde, há o

<sup>187</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPOLLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 39/40.**

<sup>188</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. IN: CAMPOLLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 39.**

acompanhamento do cartão de vacinação e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. Além disso, mulheres entre 14 e 44 anos, gestantes ou nutrizes, devem fazer o acompanhamento de sua saúde e pré-natal.

Os bons resultados do Programa Bolsa Família serviram de base para um projeto mais ousado, qual seja, o programa Brasil sem Miséria, lançado no início do governo da presidenta Dilma Rousseff. Buscou-se reforçar o compromisso de incentivar o crescimento econômico com distribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo a inclusão social. Foi com a implantação do Brasil sem Miséria que surgiu o benefício para superação da extrema pobreza, já mencionado, pois o objetivo principal do programa era justamente esse.

De acordo com Tereza Campello, três eixos de atuação definem o programa Brasil sem Miséria: o eixo de garantia, o eixo de inclusão produtiva e o eixo de acesso aos serviços públicos. O primeiro se refere a transferências monetárias para atenuação imediata da situação de extrema pobreza. O segundo busca oferecer oportunidades de aprimoramento profissional, nos meios urbano e rural, enquanto o terceiro tem por objetivo ampliar a oferta de serviços públicos, priorizando o atendimento dos mais necessitados.<sup>189</sup>

O programa, embora tenha sido essencial na diminuição dos níveis de pobreza, não escapa a críticas. Uma delas se dirige aos limites quantitativos dos beneficiários em cada município, pois quando o número máximo de famílias for atingido, outros também em situação vulnerável não poderão ser contemplados.<sup>190</sup>

Veja-se abaixo o que ocorreu na região Nordeste, em 2009:

<b>Tabela 3: Comparativo do Bolsa Família na região Nordeste</b>				
Estados	Total de Famílias Cadastradas – Perfil Bolsa Família, em 30/04/2009	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em 05/2009	Diferença entre famílias cadastradas que se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa e que não são beneficiadas	Percentual de famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa, sujeitas de direito atendidas

<sup>189</sup>CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. IN: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 1. p 21.**

<sup>190</sup>ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. In: BURITY, Joanildo A., RODRIGUES, Cibele Maria L., SECUNDINO, Marcondes de A. (org). **Desigualdades e justiça social, volume I: dinâmica estado-sociedade.** Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010. p. 49.

				pelo Programa
Alagoas	473.100	375.062	98.038	79,27
Bahia	2.001.798	1.492.077	509.721	74,54
Ceará	1.191.806	916.281	275.525	76,88
Maranhão	1.013.193	795.457	217.736	78,51
Paraíba	582.113	439.080	143.033	75,43
Pernambuco	1.298.692	953.252	345.440	73,40
Piauí	512.781	380.589	132.192	74,22
Rio G. do Norte	430.630	311.729	118.901	72,39
Sergipe	275.431	199.069	76.362	72,25
Nordeste	7.779.544	5.862.596	1.916.948	75,36
Brasil	16.395.854	11.611.680	4.784.174	70,82

Sabe-se que nenhum sistema gerencial é perfeito, não havendo, assim, dúvidas de que o programa em apreço contém muitas falhas, o que requer o seu aperfeiçoamento, e não a sua extinção, conforme apregoado por aqueles que se posicionam contrariamente a esse tipo de benefício social. É certamente o caso de ampliar o rol de beneficiários, pois o compromisso assumido pelo Estado brasileiro na Constituição é a erradicação da pobreza.

A dimensão da pobreza no Brasil está demonstrada no CadÚnico, no qual estão registradas 25 milhões de famílias, sendo que 23 milhões têm renda declarada de até meio salário mínimo *per capita*. No entanto, são beneficiadas pelo Bolsa Família apenas 13,8 milhões de famílias.<sup>191</sup> Conforme se verifica, muitas famílias cadastradas, que deveriam receber o benefício, não o recebem.

Outra crítica que se faz ao programa reside no fato de que a elevação da renda acima do patamar preestabelecido não ocasiona a saída automática do beneficiário, o que só ocorre quando seu cadastro é revisado, uma vez a cada ano. Assim, muitas famílias que não precisariam mais do benefício continuam a recebê-lo, enquanto outras mais necessitadas não têm acesso a ele.

<sup>191</sup> PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Cap. 2. p. 31.**



Por outro lado, criticam-se os mecanismos de fiscalização, havendo relatos frequentes de fraudes no programa, tais como pagamento em nome de crianças, estrangeiros, mortos e até de animais.<sup>192</sup> Alguns atribuem esses problemas à focalização e à imposição de condicionalidades, o que não ocorreria com a renda básica, que, por ser uma transferência de renda universal, poderia ser uma alternativa que não encontraria tais obstáculos. Para tanto, é conveniente uma análise sobre seus limites e possibilidades de implantação em nosso país, assunto que será abordado no próximo capítulo.

---

<sup>192</sup>Revista Veja. **Por que o número de beneficiários do Bolsa Família só cresce.** Edição de 13/01/2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce>>. Acesso em 04/09/2014.

## CAPÍTULO 4 – A IMPLEMENTAÇÃO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL

### 4.1 Considerações iniciais

A concretização dos direitos sociais assegurados pela Constituição não pode prescindir de políticas públicas, que emergem como meio legítimo de atuação dos poderes públicos em face dos administrados.

Conforme os ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são *"programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados"*<sup>193</sup>

As políticas públicas sociais podem, assim, ser conceituadas como o conjunto de programas de ação dos poderes públicos, estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implementadas e avaliadas, com o objetivo de concretizar os direitos sociais constitucionalmente assegurados aos indivíduos, de sorte que possam viver com dignidade. Embora particularmente preocupada com os setores menos privilegiados da sociedade, as políticas sociais têm como objetivo mais amplo construir uma sociedade com maior coesão social, igualdade e confiança no futuro.

A instituição de uma renda básica no Brasil tem suporte constitucional. Como já visto, o art. 3º da Constituição Federal elenca a erradicação da pobreza como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tendo a Lei nº 10.835/2004 previsto, em seu art. 1º, que a partir de 2005, um benefício monetário deveria ser concedido a todos os brasileiros, bem como aos estrangeiros que aqui residam há pelo menos cinco anos. Nos termos do art. 1º, §2º, da sobredita Lei, o pagamento do benefício deve ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

A renda básica pode ser caracterizada como um dos instrumentos de efetivação de uma política pública voltada para a concretização dos direitos sociais

---

<sup>193</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

previstos no art. 6º da Constituição Federal, a fim de diminuir as desigualdades e garantir uma vida digna aos mais necessitados.

As políticas públicas de concretização dos direitos sociais constituem o principal instrumento de ação do chamado Estado de bem-estar social.

O Estado do bem-estar social postula que todo indivíduo tem direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos pelo Estado. Nesse sentido, a Constituição de 1988, ao prever explicitamente os direitos sociais, transformou o Brasil em legítimo Estado de bem-estar social, obrigando os diferentes governos, desde a promulgação da Carta, a implementar diversos programas de transferência de renda.

Todavia, a concepção de um Estado social é bem mais ampla, não se limitando à mera responsabilidade de garantir o bem estar do cidadão. Impõe-se-lhe o dever de adotar políticas sociais emancipadoras, capazes de transformar os excluídos socialmente em verdadeiros cidadãos.<sup>194</sup>

Ao discorrer sobre a possibilidade de o Estado de bem-estar social transformar fundamentalmente a sociedade capitalista, diminuindo a desigualdade entre as classes sociais, Esping-Andersen menciona vários modelos teóricos que se propuseram a fazê-lo.<sup>195</sup>

O primeiro deles era focado no nível de gastos sociais, partindo-se do pressuposto de que quanto mais elevadas fossem as despesas estatais de cunho social, mais perto o Estado se aproximaria do modelo de um Estado social. Esping-Andersen, no entanto, adverte que essa abordagem pode ser enganosa, pois nem todos os gastos sociais são feitos de forma igualitária.

O segundo deles, proposto por Theborn, preceitua que um Estado de bem-estar genuíno deve preocupar-se com as necessidades de bem-estar das famílias. Assim, seria correto afirmar que, até a década de 70, nenhum Estado poderia ser

---

<sup>194</sup>ANDERSEN-ESPING, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991, p. 98.

<sup>195</sup>ANDERSEN-ESPING, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991, p. 98.

considerado de bem-estar social, porque as preocupações de então envolviam mais questões relativas à defesa, à lei, à ordem e à administração pública estatais.<sup>196</sup>

A terceira abordagem faz uma diferenciação entre o Estado de bem estar residual e o institucional. O primeiro só assumiria responsabilidade social no caso de a família ou o mercado não serem suficientemente capazes de realizar o bem estar dos indivíduos. Já o Estado institucional se voltaria para toda a população, sendo universalista e comprometido institucionalmente com o bem-estar.

Por fim, a quarta abordagem consiste em selecionar teoricamente os critérios para se avaliar os tipos de Estado de bem-estar, o que pode ser feito partindo-se de um modelo abstrato de comparação. Não é uma abordagem muito recomendável porque se distancia da história e das intenções dos agentes reais ao tentarem materializar um Estado de bem-estar social.<sup>197</sup>

No entendimento de Esping-Andersen, um país de bem estar social, antes de tudo, deve garantir os direitos sociais. Assim, quando esses direitos adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando passam a ser invioláveis, e quando são assegurados com base na própria cidadania, “desmercadorizam” o indivíduo, ou seja, o valoriza mesmo quando não inserido no mercado de trabalho.<sup>198</sup>

Nessa mesma linha, seria correto afirmar que um mecanismo de renda básica que assegurasse a todos uma vida digna poderia aproximar o Brasil em um modelo de Estado social de bem estar, à vista da incondicionalidade do benefício, cuja função seria a valoração do ser humano independentemente de sua capacidade laboral.

Ocorre, porém, que o Estado brasileiro, não obstante formalmente ter buscado o cumprimento da prestação que lhe foi imposta pela Constituição, não tornou efetiva a política pública da renda básica de cidadania. Com efeito, Lena Lavinas, observa que a promulgação da lei deu-se pela perseverança e obsessão

---

<sup>196</sup>Therborn, apud ANDERSEN-ESPING, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991, p. 99.

<sup>197</sup>ANDERSEN-ESPING, Gosta. A. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991, p. 101.

<sup>198</sup>ANDERSEN-ESPING, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991, p. 101.

na defesa da renda universal pelo Senador Eduardo Suplicy.<sup>199</sup> A autora, acertadamente, afirma que o Brasil representa um paradoxo nesse aspecto, porquanto abraçou em tese o modelo europeu de solidariedade e coesão social, mas, na prática, prevalece o sistema de proteção social de cunho corporativista-meritocrático, caracterizado por oferecer cobertura restrita e altamente eletiva.<sup>200</sup>

Os direitos sociais, é certo, não se efetivam por meio de ideais. A erradicação da pobreza como objetivo constitucional há de ser enfrentada por meio de políticas públicas consistentes e permanentes. Ou o mínimo existencial é assegurado a todos, ou a Constituição não passará de uma folha de papel<sup>201</sup>, que só consegue reproduzir os fatores reais de poder que se impõem sobre a nação, desprezando a vontade e a necessidade de grande parcela da população brasileira, que é pobre.

Contudo, conforme ensina Konrad Hesse, no embate entre os fatores reais de poder e a Constituição não há de se verificar necessariamente uma solução em desfavor desta. O Direito Constitucional como ciência normativa está sujeito sempre a relações fáticas mutáveis.<sup>202</sup> Ademais, a Constituição é dotada de força própria, motivadora e orientadora da vida do Estado.<sup>203</sup> E, ao impor tarefas, objetivos, a Constituição não exime de cumpri-las aqueles que têm obrigação de fazê-lo, o que significa, em outras palavras, afirmar que é indispensável haver o que Hesse denomina de “vontade de constituição”, sobretudo naquelas situações em que sua observância se revela incômoda.<sup>204</sup>

Pode-se afirmar, nesse sentido, que, no que tange à “vontade de constituição”, constata-se a sua ausência para se executar o comando constitucional de erradicação da pobreza e, sobretudo, a total inércia em tornar efetiva a lei que

<sup>199</sup>LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. p. 4. Disponível em: <[http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_dir eta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_dir eta_de_renda.pdf)> Acesso em: 01 out. 2014.

<sup>200</sup>LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. Disponível em: <[http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_dir eta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniao europeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_dir eta_de_renda.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2014.

<sup>201</sup>LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988. p. 49.

<sup>202</sup>HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

<sup>203</sup>HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

<sup>204</sup>HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

instituiu a renda básica da cidadania.

Diante dessa situação fática, cabe indagar se é possível ao cidadão tornar efetiva a renda básica. Clóvis Roberto Zimmermann, acertadamente, defende que uma das dimensões de avaliação de políticas sociais deve ser a exigibilidade.<sup>205</sup> Ainda que se argumente, por exemplo, que o Brasil promova políticas sociais, os direitos a elas atrelados não podem ser considerados como direitos subjetivos em sua plenitude, se os cidadãos não possuem meios de reclamá-los perante o Estado.

#### 4.2 Mecanismos de exigibilidade da renda básica

A possibilidade de reivindicação de direitos pode ocorrer pela via administrativa, perante os órgãos públicos responsáveis por assegurá-los; pela via político-administrativa, perante o Poder Legislativo, em todos os níveis da federação; ou pela via judicial.<sup>206</sup> Destaca-se ainda a atuação do Ministério Público como veículo de obtenção de direitos, na medida em que figura constitucionalmente como titular da ação civil pública para a tutela de interesses difusos e coletivos.

Ao elaborar uma cartilha sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, Clóvis Roberto Zimmermann exemplifica como esse direito pode ser reivindicado pelas diversas vias mencionadas. Segundo o autor, ao Estado cabe a obrigação da garantia/realização do Direito à Alimentação Adequada, formulando e implementando políticas públicas com tal finalidade.<sup>207</sup>

No caso do direito à alimentação adequada, por exemplo, na via administrativa, a reivindicação poderá ser feita perante ouvidorias, conselhos, secretarias de escolas, entre outros. Na hipótese de a secretaria da escola, por exemplo, não conseguir solucionar o problema da falta da alimentação escolar, pais e alunos daquela escola podem apresentar reclamação à Secretaria Municipal de

<sup>205</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. In: BURITY, Joanildo A., RODRIGUES, Cibele Maria L., SECUNDINO, Marcondes de A. (org). **Desigualdades e justiça social, volume I: dinâmica estado-sociedade**. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010. p. 46.

<sup>206</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. In: BURITY, Joanildo A., RODRIGUES, Cibele Maria L., SECUNDINO, Marcondes de A. (org). **Desigualdades e justiça social, volume I: dinâmica estado-sociedade**. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010. p. 47.

<sup>207</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto e LIMA, Jônia Rodrigues. **Direito Humano à Alimentação e Terra Rural**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, Vol. 3. 2008. p. 22.

Educação ou ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, em virtude do não recebimento regular da alimentação. Nesse caso, está sendo utilizada a via político-administrativa de reivindicação de direitos.<sup>208</sup>

Alternativamente, os interessados poderão denunciar o fato ao Ministério Público, que dispõe de instrumentos como o inquérito civil público para apurá-lo e, eventualmente, propor uma Ação Civil Pública ou celebrar um TAC – Termo de Ajuste de Conduta, no sentido de sanar o problema social.<sup>209</sup>

Entretanto, o direito humano à alimentação adequada envolve uma prestação mais tangível do que o direito à renda básica. Ninguém negaria que o alimento é fundamental à sobrevivência do ser humano. Porém, muitos não aceitam que todas as pessoas tenham direito a uma renda mínima, concedida incondicionalmente pelo Estado, o que torna muito difícil a sua reivindicação, ainda que previsto o direito na Constituição e na Lei nº 10.835/2004, que deveriam funcionar como instrumentos de exigibilidade.

É certo que a via judicial poderia ser uma alternativa viável para que a Lei se tornasse realidade. Fala-se da chamada justiciabilidade dos direitos sociais, entendida como a possibilidade de se reclamar perante o Judiciário o cumprimento de obrigações derivadas de um direito.

A judicialização de direitos sociais vem ganhando importância na última década, quando discussões a seu respeito se intensificaram. Se, por um lado, a atuação do Poder Judiciário tem sido fundamental para garantir direitos sociais básicos, por outro, suas decisões têm representado importante ponto de tensão entre elaboradores e executores de políticas públicas, que se veem compelidos a cumprir prestações sociais das mais diversas, as quais, no entanto, contrastam com o plano originalmente traçado pelos governos para sua execução.<sup>210</sup>

A doutrina, em geral, nega a possibilidade de exigência de um direito social perante o Poder Judiciário, ao argumento de que se trata de meras normas de

---

<sup>208</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto e LIMA, Jônia Rodrigues. **Direito Humano à Alimentação e Terra Rural**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, Vol. 3. 2008. p. 23.

<sup>209</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto e LIMA, Jônia Rodrigues. **Direito Humano à Alimentação e Terra Rural**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, Vol. 3. 2008. p. 26.

<sup>210</sup> STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.

cunho programático, que demandam prestações positivas do Estado e, conseqüentemente, investimentos financeiros para que se concretizem.

A jurisprudência, no entanto, tem-se consolidado no sentido de que o caráter programático da norma não pode servir de argumento para que o poder público se exima de cumpri-la, sob pena de *“substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever por um gesto irresponsável de infidelidade governamental.”*<sup>211</sup>

Nesse contexto, cabe ao poder público a obrigação de tornar efetivas as ações e prestações sociais, por meio de políticas públicas idôneas, que visem dar vida à Constituição. Um dever de prestação positiva só terá sido cumprido quando as instâncias de governo atuarem no sentido de promover o direito em questão na sua plenitude. Caso contrário, legítima será a reclamação do direito perante o Judiciário. Com efeito, se em relação a determinados direitos fundamentais a proibição de intervenção é a diretriz para a conduta do Estado, em relação a outros tantos, os de cunho social, o que se proíbe ao Estado é a proteção insuficiente.<sup>212</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deixa claro que é missão institucional da Corte suprir omissões e adotar medidas que objetivam restaurar a Constituição violada pela inércia dos poderes do Estado.<sup>213</sup>

Um dos parâmetros utilizados pela Suprema Corte nesse mister é o chamado princípio da proibição do retrocesso, o qual impede que sejam desconstituídas conquistas já alcançadas pelo cidadão. Trata-se de uma cláusula de dimensão negativa pertinente aos direitos de natureza prestacional. Os direitos sociais, uma vez obtidos, passam a constituir uma garantia institucional e um direito subjetivo, não podendo ser suprimidos, a menos que o Estado promova políticas compensatórias.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup>STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.

<sup>212</sup>STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.

<sup>213</sup>STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.

<sup>214</sup>STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.



#### 4.2.1 Ativismo judicial

A tendência proativa do Poder Judiciário de interferir em questões que, em princípio, seriam pertinentes à esfera dos demais poderes, sobretudo naquelas que envolvem a concretização de políticas públicas com vistas a assegurar direitos sociais previstos na Constituição, é conhecida como ativismo judicial. Segundo preconiza Andréa Elias da Costa, *“de forma singela, afirma-se que o ativismo judicial é uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na efetivação dos valores constitucionalmente estabelecidos.”*<sup>215</sup>

Aponta-se a origem do ativismo judicial no direito norte-americano, mais precisamente no caso *Marbury v. Madison*, no qual se inaugurou o controle de constitucionalidade difuso no constitucionalismo moderno. Nesse caso ficou assentado o princípio da supremacia da Constituição e a condição do Poder Judiciário de seu intérprete final, competindo-lhe invalidar os atos que lhe contravenham e conferir efetividade às normas constitucionais”.<sup>216</sup> Identifica-se o ativismo judicial constitucional com a necessidade de efetivação dos direitos e garantias fundamentais, de modo a combater ações ou omissões à sua consecução. Segundo Barroso, é possível identificar posturas ativistas nas seguintes hipóteses:

[...] (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critério menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao poder público, notadamente em matéria de políticas públicas.<sup>217</sup>

As posturas ativistas não são aprovadas sem restrições. Muitos entendem que o ativismo retrata indevida intromissão do Judiciário na função legislativa, representando, assim, uma disfunção jurisdicional e uma afronta ao princípio democrático.

A defesa ou não do ativismo judicial irá depender do modo como se encara a

<sup>215</sup>COSTA, Andréa Elias da. **Estado de Direito e Ativismo Judicial**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. p. 52.

<sup>216</sup>MIARELLI, Mayra Marinho e LIMA, Rogério Montai. **Ativismo Judicial e a efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012. p. 159.

<sup>217</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica](http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica)> Acesso em 15 de setembro de 2014.

Constituição. Duas correntes disputam a primazia em sede de interpretação constitucional: as correntes interpretativista e não interpretativista.<sup>218</sup>

Para os interpretativistas, os juízes devem limitar-se a captar o sentido dos preceitos expressos no texto constitucional, tendo como limites de competência interpretativa a textura semântica e a vontade do legislador. Não há possibilidade de criação judicial do direito, porquanto a tarefa de criar o direito compete ao Poder Legislativo.

Por outro lado, os não interpretativistas defendem a possibilidade e a necessidade de os juízes invocarem e aplicarem valores e princípios substantivos contra atos do poder público em desconformidade com a constituição, a fim de zelar pela supremacia de seus preceitos. Assim, suportam o ativismo judicial.<sup>219</sup>

A grande crítica que se faz à possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas é o que Ronald Dworkin<sup>220</sup> denominou de “argumento da democracia”, segundo o qual a Constituição não pode ser interpretada por quem não foi eleito pelo povo para esse fim. Faltaria ao Judiciário o requisito da representatividade, porquanto seus membros não são escolhidos por sufrágio direto e universal.

Há um receio de que a intervenção do Poder Judiciário se amplie a tal ponto que sua atuação institua um governo predominantemente judicialista, no qual a participação popular restaria suprimida. O ativismo judicial seria, assim, um instrumento antidemocrático ou contramajoritário.<sup>221</sup>

Observe-se, no entanto, que o Poder Judiciário não está alheio aos princípios democráticos, sendo poder imprescindível ao Estado e ao regime democrático. Na proteção dos valores e direitos fundamentais, o Judiciário *“faz reviver e conserva a democracia, permitindo sua constante reconstrução e*

<sup>218</sup>CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.195.

<sup>219</sup>Fala-se também em “juristocracia”, *“ideia segundo a qual o Judiciário assume proeminência decisória dentro da estrutura estatal, quebrando o equilíbrio estabelecido pela repartição de competências típica da democracia”*. PAIVA, Paulo. Juristocracia? In: **As novas faces do ativismo judicial**. Juspdvum, 2011. p. 500.

<sup>220</sup>DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. [Tradução: Luís Carlos Borges]. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 17.

<sup>221</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 78.

atualização.<sup>222</sup>

Com efeito, caso o Judiciário assumisse uma posição meramente passiva, no sentido procedimentalista, a democracia correria o risco de sucumbir ante a não concretização das escolhas e expectativas do titular do poder soberano, que é o povo. O sentido que se dá à democracia na contemporaneidade é mais amplo, não consistindo apenas em representação popular, como também em preservação da igualdade, participação do povo nas próprias decisões de seus representantes e livre manifestação do pensamento.

Conforme alerta Cappelletti:

[...] a democracia não pode sobreviver em um sistema em que fiquem desprotegidos os direitos e as liberdades fundamentais. [...] Parece bem evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária. Democracia, como vimos, significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de checks and balances, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controles adequados perante os outros centros de poder [...]<sup>223</sup>

O ativismo judicial, contudo, não pode ser praticado de forma ilimitada ou indiscriminadamente. Nesse sentido, adverte Barroso que:

[...] o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise da representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes.<sup>224</sup>

É importante averiguar, assim, até que ponto a prática do ativismo é legítima e, ainda, se ela seria legítima no caso da renda básica. Para tanto, far-se-á uma

<sup>222</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 78.

<sup>223</sup>CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 106/107.

<sup>224</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica](http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica)> Acesso em 04 agosto 2012.

incursão breve pela doutrina das questões políticas; pela teoria da discricionariedade dos meios; e pelos princípios da reserva do possível e do mínimo existencial.

#### 4.2.1.1 A doutrina das questões políticas

Formulada inicialmente pela Suprema Corte norte-americana, ainda no caso *Marbury v. Madison*, de 1803, a doutrina das questões políticas (*political question doctrine*) pretendeu estabelecer limites à atuação jurisdicional, ao fundamento de que o Poder Judiciário não pode adentrar no espaço reservado à política, ou, em outros termos, na esfera que a Constituição reserva à discricionariedade dos Poderes Executivo ou Legislativo.

A Suprema Corte dos Estados Unidos, contudo, nunca definiu ou relacionou o que seriam as chamadas questões políticas, as quais têm sido analisadas casuisticamente. Destaca-se, nesse contexto, o caso *Baker v. Carr*, de 1962, no qual o Juiz William Brennan Jr. identificou algumas hipóteses de questões políticas: a competência constitucional de outro órgão do Estado textualmente demonstrável; carência de *standards* judicialmente verificáveis e manejáveis para resolver o caso; impossibilidade de decidir sem uma determinação política prévia que exija claramente uma descrição não judicial; impossibilidade de uma decisão independente da corte, sem expressar falta de respeito aos demais poderes do Estado; necessidade extraordinária de aderir a decisões políticas já tomadas; existência de potencial constrangimento em face de pronunciamentos diversos e diferentes órgãos do Estado sobre uma mesma questão.<sup>225</sup>

No caso *Powell v. McComack*, julgado em 1969, a Suprema Corte dos Estados Unidos definiu a sua competência para estabelecer se determinada atribuição conferida pela Constituição a um dos Poderes do Estado foi ou não exercida nos limites constitucionalmente fixados. Assim, a Suprema Corte tem o poder de definir o que é uma questão política em cada caso.

A maior crítica que se faz à doutrina das questões políticas reside no argumento de que a mesma funciona como uma válvula de escape do sistema de

---

<sup>225</sup>MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 251.

controle jurisdicional. Vale dizer, se são os próprios Tribunais Superiores que definem o que vem a ser uma questão política, poderão fazê-lo ao seu talante, e, assim, alargar as hipóteses de uma postura mais contida, ou restringi-lo, em uma situação de proatividade.

Discute-se, também, em nossa jurisdição, o que seria uma questão política.

Na tentativa de definir o que seriam as questões estritamente políticas, Rui Barbosa posiciona-se no sentido de que *“as questões políticas em sentido estrito dizem respeito à margem de liberdade atribuída ao Executivo ou ao Legislativo para o exercício de determinados atos, com a conveniência e oportunidade desse exercício.”*<sup>226</sup>

Por sua vez, Marques de Lima, invocando Rui Barbosa, lembra que tradicionalmente tem-se sustentado que o Judiciário não pode pronunciar-se acerca das questões meramente políticas, também denominadas questões simples, exclusiva ou puramente políticas. Para o autor, as questões meramente políticas são aquelas *“que se resolvem com faculdades exclusivamente políticas, através de poderes unicamente políticos, mediante critério discricionário da autoridade, e cujos requisitos não podem ser atribuídos à apreciação de outro poder.”*<sup>227</sup>

Ainda acerca do tema, manifesta-se Nagibe de Melo Jorge Neto no sentido de que,

De modo geral e tradicionalmente entendido quer pela doutrina, que pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, questões políticas são aquelas que não podem ser objeto de sindicabilidade judicial. Essa definição importa, todavia, em uma petição de princípio e requer uma outra pergunta: quais questões que, por serem estritamente políticas, não podem ser objeto de apreciação judicial?<sup>228</sup>

Por outro lado, entende o autor que a discricionariedade não está imune à sindicabilidade judicial, mas apenas o mérito do ato administrativo, porque os critérios que definem seu preenchimento não estão positivados e, assim, não podem

---

<sup>226</sup> BARBOSA, Rui. **Obras seletas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos**. vol. XI. Casa de Cultura Rui Barbosa, 1962. p. 96.

<sup>227</sup> MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira: estudo de casos – abordagem interdisciplinar**. Fortaleza: ABC Editora, 2001. p. 31.

<sup>228</sup> JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 93.

ser confrontados com os *standards* jurídicos.<sup>229</sup>

Já no entendimento de Lourival Vilanova, não há que se distinguir definitivamente entre atos políticos e atos judiciais, porque, a partir do poder constituinte, todos os fatos políticos são também fatos juridicamente qualificados. A qualificação de questões puramente políticas é dada pelo Poder Judiciário para se eximir do exame da questão.<sup>230</sup>

Da mesma opinião compartilha José Elaeres Teixeira, para quem a caracterização de determinadas questões como exclusivamente, meramente, ou estritamente políticas, não passa de uma estratégia adotada pelo Poder Judiciário para se abster de se pronunciar sobre alguns conflitos.<sup>231</sup>

Por fim, ressalte-se que mesmo sendo o ato discricionário dos Poderes Executivo e Legislativo, não escapará ao controle judicial caso ofenda direitos individuais ou coletivos.

#### 4.2.1.2 A teoria da discricionariedade dos meios

A discricionariedade dos meios, segundo Nagibe de Melo Jorge Neto:

encerra a ideia de que, embora o Poder Judiciário possa conformar ou modificar os objetivos a serem atingidos com as políticas públicas, de sorte a evitar ou fazer cessar a ofensa a direitos fundamentais, os meios adequados para a implementação das políticas públicas, as questões acerca de 'como' fazer para suprimir a ofensa aos direitos fundamentais estarão a cargo do poder público.<sup>232</sup>

Não é função do Poder Judiciário compreender o âmbito e as possibilidades de uma política pública de determinado governo, a qual, como se sabe, envolve a escolha de prioridades, a alocação de recursos, entre outros fatores, que devem estar harmonizados com as propostas dos eleitos, certamente voltados para o bem comum.

<sup>229</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 95/96.

<sup>230</sup>*Apud*, MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira: estudo de casos – abordagem interdisciplinar**. Fortaleza: ABC Editora, 2001. p. 32/33.

<sup>231</sup>TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005. p. 54/59.

<sup>232</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 155.

Na implementação de determinada política pública, caberá ao Judiciário verificar se há ou não ofensa a direito fundamental. Ressalvada essa hipótese, o Poder Judiciário deve respeitar sempre a margem de discricionariedade dos Poderes Legislativo e Executivo, interferindo apenas nos casos em que estiver comprovada a inércia ou a omissão desses poderes, conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>233</sup>

#### 4.2.1.3 A reserva do possível

Um dos argumentos mais utilizados para justificar a não concretização de uma política pública é a inexistência de recursos financeiros para ampará-la. Afirma-se que os direitos sociais demandam investimentos significativos, que nem sempre podem ser suportados pelo Estado. Dessa forma, a interferência do Poder Judiciário no orçamento, com vistas a promover a concretização de certa política pública, poderia inviabilizar o funcionamento da máquina administrativa e das demais atribuições estatais.

Assim, defende-se o condicionamento da concessão de direitos sociais à prévia dotação orçamentária, invocando-se como argumento a aplicação da teoria da reserva do possível, segundo a qual o cidadão só poderia exigir do Estado aquilo que razoavelmente dele se pode esperar.

A escassez de recursos, embora seja o elemento central para se avaliar o argumento da reserva do possível, não é o único. Tal argumento deve ser avaliado à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, porquanto a intervenção judicial sobre as políticas públicas haverá de ser adequada, necessária e proporcional.<sup>234</sup>

Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet, o princípio da reserva do possível deve assumir uma dimensão tríplice:

- a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos

<sup>233</sup>No julgamento da ADPF nº 45, o Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de conferir legitimidade ao Poder Judiciário para interferir em tema de implementação de políticas públicas, quando restar configurada abusividade governamental, conferindo liberdade relativa ao administrador no processo de concretização de políticas públicas.

<sup>234</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 148.

materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competência tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.<sup>235</sup>

Na verdade, o Estado não pode simplesmente alegar limitações orçamentárias para não implementar políticas públicas ou cumprir obrigações que por lei lhe são impostas. Assim, deve provar aquilo que alega. Ademais, ainda que se prove verdadeira a alegação, nada impede que o Poder Judiciário, em juízo de ponderação, determine, por exemplo, o remanejamento de recursos de uma rubrica orçamentária para outra.

Por outro lado, deve o julgador estar atento ao prazo necessário para a implementação de uma política pública pelo administrador, a fim de garantir e acompanhar a exequibilidade de suas decisões, conforme leciona Ada Pellegrini:

Nessa visão do papel do juiz, o processo deverá obedecer a um novo modelo, com cognição ampliada, que permita ao magistrado dialogar com o administrador para obter todas as informações necessárias a uma sentença justa e equilibrada, que inclua o exame do orçamento e a compreensão do planejamento necessário à implementação da nova política pública. A sociedade deverá ser ouvida em audiências públicas, admitindo-se a intervenção de amici curiae. Caberá também ao juiz atentar para outras despesas que possam comprometer o mesmo orçamento, o que poderá ser feito pela reunião de processos em primeira ou segunda instância.<sup>236</sup>

A teoria da reserva do possível é, para Osvaldo Canela Junior *“um argumento insubsistente, que não pode ser invocado para paralisar a conduta proativa do Poder Judiciário e das demais formas de expressão do poder estatal.”*<sup>237</sup> Para o referido autor, a configuração do orçamento público atual se coaduna com a realização dos fins estatais, em contraponto ao conceito clássico de orçamento, que

<sup>235</sup>SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 30.

<sup>236</sup>GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 139.

<sup>237</sup>CANELA JUNIOR, Osvaldo. O Orçamento e a “Reserva do Possível”: Dimensionamento no Controle Judicial de Políticas Públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 234.



era compatível com a ideologia do Estado liberal, de estabilidade e inação. A teoria da reserva do possível, por sua vez, igualmente se alinha à ideia de um Estado passivo e, assim, não teria espaço na atual configuração estatal.

De toda forma, o princípio da reserva do possível, é certo, não deverá constituir obstáculo para a imediata satisfação do direito quando se trata de violação ao mínimo existencial, conforme já asseverado pelo próprio Supremo Tribunal Federal.<sup>238</sup>

#### 4.2.1.4 O mínimo existencial

O mínimo existencial é constituído daquelas condições essenciais para que o indivíduo possa experimentar uma vida digna.

Nas palavras de Ana Paula de Barcellos, *“é formado pelas condições básicas para a existência e corresponde à parte do princípio da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer eficácia jurídica e simétrica, podendo ser exigida judicialmente em caso de inobservância.”*<sup>239</sup>

Com efeito, a dignidade da pessoa humana constitui o *“núcleo intangível dos direitos fundamentais”*, tornando-os inegociáveis e imediatamente exigíveis.<sup>240</sup>

A violação desse núcleo central de direitos intangíveis é o que justifica a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, independentemente de prévia lei ou de atuação administrativa. Mais do que um limite, o mínimo existencial constitui verdadeiro pressuposto para a eficácia imediata e direta dos princípios, regras e objetivos constitucionais, razão pela qual se encontra em constante tensão com o princípio da reserva do possível. Nesse sentido, Alinie da Matta Moreira observa que essa tensão possui um duplo aspecto:

[...] de um lado, a necessidade de preservação do mínimo existencial

<sup>238</sup>No julgamento da ADPF nº 45, o Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de conferir legitimidade ao Poder Judiciário para interferir em tema de implementação de políticas públicas, quando restar configurada abusividade governamental, conferindo liberdade relativa ao administrador no processo de concretização de políticas públicas, mormente quando a política afeta o núcleo substancializador do mínimo existencial.

<sup>239</sup>BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 248.

<sup>240</sup>JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008. p. 153.

pode constituir um limite ao argumento da reserva do possível; de outro, a reserva do possível é argumento que reforça a existência de um núcleo intangível, relacionado com a dignidade da pessoa humana, que deve ser promovido pelo Estado a despeito da escassez de recursos.<sup>241</sup>

Percebe-se a dificuldade de se definir o perímetro em que o núcleo essencial de um direito ganha consistência para impedir a incidência do princípio da reserva do possível. Por outro lado, não se pode negar que o mínimo existencial se relativiza em função do contexto socioeconômico, político e cultural, pois o próprio conceito de dignidade humana varia no tempo e no espaço.

Não por outra razão, Nagibe de Melo Jorge Neto observa que, *“ao fim e ao cabo, o consenso acerca do que seja o mínimo existencial será determinado no âmbito de uma argumentação jurídica que, de modo mais ou menos efetivo, se insere ou deveria inserir-se na ética estabelecida pela teoria do discurso prático racional.”*<sup>242</sup>

Desta feita, o julgador, ao analisar o princípio da reserva do possível, em contraponto ao princípio do mínimo existencial, deve ponderar os valores em conflito e dar prevalência àquele que, segundo a ordem jurídica, ostentar maior relevo e expressão, no momento em que é avaliado.

Trata-se, na verdade, da aplicação do princípio da proporcionalidade, que, de acordo com Oswaldo Canela Junior, erige-se em *“instrumento processual ético de efetivação dos direitos fundamentais”*, na medida em que é capaz de limitar, racionalmente, a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas.<sup>243</sup>

#### 4.2.1.5 O Supremo Tribunal Federal como concretizador de políticas públicas

A postura ativista do Supremo Tribunal Federal em matéria de políticas públicas é um fenômeno recente. Preponderava, no âmbito da Corte, a tendência de utilizar a teoria da reserva do possível para justificar a impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas.

<sup>241</sup> MOREIRA, Alinie da Matta. **As restrições em torno da reserva do possível. Uma análise crítica.** Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 190.

<sup>242</sup> JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas.** Jus Podvum, 2008. p. 154.

<sup>243</sup> CANELA JUNIOR, Oswaldo. **Controle judicial de políticas públicas.** Saraiva: 2011. p. 168.

O voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADPF nº 45, apreciada em 29/04/2004, deve ser considerado um divisor de águas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no que tange à dimensão política da jurisdição da Corte.

Naquela ocasião, consolidou-se o entendimento segundo o qual, primeiramente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é um instrumento legítimo para viabilizar a concretização de políticas públicas, diante de uma ação, uma inércia governamental, seja parcial ou total, que implique em violação a preceitos da Constituição.

Além disso, o caráter oneroso da implantação dos direitos sociais, econômicos e culturais, faz com que sua concretização ocorra em níveis graduais e esteja sempre subordinada às possibilidades financeiro-orçamentárias do Estado. No entanto, a teoria da reserva do possível, sob a ótica do STF, não poderá ser invocada quando a suposta falta de recursos está limitando ou impedindo a viabilização do chamado mínimo existencial. Ademais, as limitações da cláusula da reserva do possível devem traduzir-se em um binômio que compreenda, de um lado, *“a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e de outro, a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.”*<sup>244</sup>

Para melhor visualização da controvérsia, transcreve-se a ementa do julgado proferido na ADPF nº 45:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA 'RESERVA DO POSSÍVEL'. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO 'MÍNIMO EXISTENCIAL'. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE

---

<sup>244</sup>ADPF Nº 45. Rel. Min. Celso de Mello. Publicada em 04/05/2004. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 15/09/2014.

## DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”

Sabe-se que a ADPF, contudo, não pode ser ajuizada diretamente pelo cidadão. Seus legitimados estão elencados no art. 103 da Constituição Federal, de modo que, para que a controvérsia chegue ao Supremo Tribunal Federal, é preciso que um deles tenha a iniciativa de propor a ação. Apesar disso, é inegável a importância político-social de um instrumento desse jaez na concretização de direitos sociais. Entre os legitimados, é importante destacar o papel dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, os quais representam importante segmento da sociedade, estando legitimados para propor uma ADPF reivindicando a efetivação da renda básica, por exemplo.

Nesse contexto, pode-se conceber a propositura de uma ADPF, fundamentada na inércia governamental de promover a política pública da renda básica, já prevista em nível infraconstitucional, ao argumento de ofensa ao art. 6º da Constituição. Para que a ação alcance êxito, é necessário, primeiramente, que o STF acolha o entendimento de que a controvérsia não se refere a questão meramente política, estando compreendida no âmbito de sua atuação. Em segundo lugar, é preciso que a Suprema Corte afaste, *in casu*, o princípio da reserva do possível, considerando razoável a prestação, para assim, exigir um plano de ação por parte do administrador, a fim de adequar as previsões orçamentárias à política em questão.

### **4.3 Possibilidades orçamentárias**

Os esforços para criar uma política social abrangente enfrentam conflitos entre aquilo que é desejável e aquilo que é possível; entre os objetivos sociais e econômicos; entre as prioridades de curto e longo prazos; e entre o que é ideal do ponto de vista social e eficiente do ponto de vista econômico.

O estudo das possibilidades financeiro-orçamentárias para se implementar uma política de renda básica requer uma breve análise do art. 1º da Lei nº 10.835/2004. De acordo com o *caput* do dispositivo, “*É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros*

*residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário*”. Preconiza o §1º do referido artigo que a abrangência do benefício deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Já de acordo com o §2º, o pagamento do benefício deve ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

Observa-se, primeiramente, que foi utilizado o termo “despesas” no lugar de “necessidades”, o que torna o critério objetivo, facilitando o cálculo relativo ao valor que deve ser recebido por cada cidadão. Foi especificado, ainda, que a implementação do auxílio ocorrerá em várias etapas, dando-se prioridade às camadas mais necessitadas, considerado o nível de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.

Para Lena Lavinas, a utilização de critérios de seletividade no início da implementação da proposta *“está em franca contradição com os princípios de uma renda da cidadania que, por ser incondicional, não obedece a critérios de elegibilidade socioeconômicos.”*<sup>245</sup>

Nada obstante, um dos focos deste trabalho consiste em traçar uma estratégia de concretização da renda básica da cidadania, tendo por base o que está disposto na lei. Por tal razão, a ideia que aqui se propõe parte da hipótese de que, inicialmente, nem todos os brasileiros serão contemplados com o benefício, mas apenas as famílias inscritas no Cadastro Único.

Elege-se esse parâmetro por duas razões. A primeira é que não são apenas famílias pobres e extremamente pobres que estão inscritas no cadastro, mas famílias que auferem renda *per capita* de até meio salário mínimo, e até mesmo famílias que recebem mais que isso, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público

---

<sup>245</sup>LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. p. 5. Disponível em: <[http://www.brasiluniaoeuropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda\\_basica\\_versus\\_programas\\_de\\_transferencia\\_direta\\_de\\_renda.pdf](http://www.brasiluniaoeuropeia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf)> Acesso em: 01 out. 2014.

nas três esferas de governo. Esse fato contribui para diminuir a focalização e difundir a ideia de uma renda concedida pelo Estado a pessoas não consideradas pobres. A segunda reside em tentar contornar um dos problemas verificados no Programa Bolsa Família, qual seja, a exclusão do programa de famílias inscritas no CadÚnico e que fazem jus ao benefício.

O CadÚnico conta com o registro de 25 milhões de famílias, sendo que 23 milhões delas têm renda declarada de até meio salário mínimo *per capita*. Para a estratégia a ser adotada, utilizar-se-á o número de 25 milhões de famílias, e considerar-se-á uma média de 4 integrantes por família inscrita, o que equivale dizer que a renda básica seria paga, inicialmente, a 100 milhões de pessoas.

O valor, de acordo com a lei, deve ser igual para todos. Para esta pesquisa, convém utilizar o valor básico já pago pelo Programa Bolsa Família, qual seja, R\$ 77 reais, que, no caso da renda básica, seria pago a cada indivíduo. Por ano, cada pessoa receberia R\$ 924 reais, valor que exige uma previsão orçamentária anual de R\$ 92,4 bilhões de reais.

O valor gasto com o Programa Bolsa Família atingiu, em 2013, o recorde de R\$ 24,5 bilhões de reais, representando cerca de 26% do valor total que seria gasto caso fosse implementada a proposta da renda básica. Convém ressaltar que esse valor é considerado baixo, eis que corresponde à apenas 0,5% do PIB.<sup>246</sup>

Cabe, então, averiguar quais as fontes de financiamento que poderiam ser usadas pelo governo federal, a fim de alocar os R\$ 67,9 bilhões faltantes, necessários à implementação da política de renda básica. Para tanto, serão estudadas três possibilidades: suspensão da desvinculação das receitas da União – DRU; redução da taxa básica de juros da economia; e utilização das receitas geradas para a União decorrentes da exploração do petróleo.

---

<sup>246</sup>PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Cap. 2. p. 36.

#### 4.3.1 Suspensão da desvinculação das receitas da União

A desvinculação de receitas da União consiste em um mecanismo adotado em 1994, quando foi lançado o Plano Real. A Constituição Federal prevê a existência de dois orçamentos: o fiscal e o da seguridade social. O primeiro é financiado pelos impostos tradicionais, além de taxas e de contribuições econômicas, tais como a CIDE-Combustível. O segundo é formado pela receita oriunda da arrecadação das contribuições sociais, tais como a COFINS e a CSLL, por exemplo. Essas contribuições são, pelo texto constitucional, destinadas necessariamente aos gastos com saúde, assistência e previdência social.

Como forma de driblar a vinculação estipulada constitucionalmente, foi instituída a DRU, que tem como objetivo principal dar maior flexibilidade ao governo para alocar as verbas oriundas de impostos e contribuições sociais, permitindo-lhe gastá-la da forma como preferir. Assim, depois de sucessivas emendas constitucionais<sup>247</sup>, hoje vigora a regra segundo a qual 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico que vierem a ser criados até 31 de dezembro de 2015, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, serão desvinculados de qualquer órgão, fundo ou despesa.<sup>248</sup>

Na prática, isso significa que 20% das receitas que deveriam ir para o orçamento da seguridade social – modalidade que aqui interessa, considerando que a renda básica pode ser considerada como um programa de assistência social - deixam de ter essa destinação, e passam a ser usadas pelo governo, sobretudo, para aumentar o superávit primário. Nas palavras de Fernando Álvares Correia Dias,

---

<sup>247</sup>O mecanismo foi criado pela EC 01/94, e, à época, foi denominado “Fundo Social de Emergência”. Aprovado como transitório, foi prorrogado até 30 de junho de 1997 pela EC 10, passando a ser denominado “Fundo de Estabilização Fiscal”. Esgotada a primeira reedição, foi prorrogado novamente pela EC 17/99, até o fim de 1999. Em 21/03/2000, foi prorrogado até 2003 pela EC 27, quando passou a ter a denominação atual. Em 2003, por meio da EC 42, conhecida como mini-reforma tributária, a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2007, ano no qual foi prorrogada até 31/12/2011, por meio da EC 56/2007. Por fim, foi encaminhada pelo Executivo proposta de emenda à constituição (PEC), em 2/8/2011, prorrogando a DRU até 31/12/2015.

<sup>248</sup>Vide art. 76 do ADCT.

*“esse é o principal efeito da DRU: transferir recursos de contribuições sociais do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal da União.”*<sup>249</sup>

Para se quantificar a perda que a DRU traz aos investimentos na área social, serão utilizados os valores obtidos no ano de 2010. Naquele ano, foram desvinculados R\$ 105,3 bilhões, conforme mostra a tabela abaixo:

<b>TABELA 4: DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO – 2010</b> <sup>250</sup> (em bilhões)	
<b>I. TOTAL DAS RECEITAS REALIZADAS</b>	<b>755.573</b>
1. Receita de impostos	280.141
2. Receita de contribuições sociais	461.902
3. Receita de contribuições econômicas	13.530
<b>II. EXCLUSÕES</b>	<b>229.118</b>
2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	229.118
2.1 INSS	209.478
2.2 Salário-Educação	11.049
2.3 CPMF - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (valor residual)	-10
2.4 CPSS – Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos	8.601
<b>III. BASE DE CÁLCULO DRU (I - II)</b>	<b>526.455</b>
<b>IV. DRU (III*20%)</b>	<b>105.291</b>
1. Impostos (1*20%)	56.028
2. Contribuições Sociais [(2-II)*20%]	46.557
3. Contribuições Econômicas (3*20%)	2.706

Fonte: Balanço Geral da União. Elaboração: Fernando Álvares Correia Dias.

<sup>249</sup> DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>>. p. 10. Acesso em: 01 out. 2014.

<sup>250</sup> DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>>. p. 9. Acesso em: 01 out. 2014.



É importante mencionar que o valor efetivamente desvinculado é menor, porque os impostos são livres de alocação. Em 2010, os impostos estavam vinculados apenas à manutenção do Desenvolvimento e Ensino (MDE); hoje, todavia, essa vinculação não mais existe.

O mesmo não se pode dizer das contribuições sociais, que sempre foram vinculadas à seguridade social. Como se observa da tabela, sua desvinculação aumentou em R\$ 46,6 bilhões os recursos de livre alocação. Em relação às contribuições econômicas, esse valor foi de R\$ 2,7 bilhões.

Para esta pesquisa, interessa, sobretudo, o valor que foi desvinculado das contribuições sociais. Nesse sentido, Fernando Álvares Correia Dias observa que o aporte de recursos do Tesouro para o orçamento da seguridade aumentou nos últimos anos, possibilitando que a maior parte dos recursos desvinculados retornem para este orçamento. No ano de 2010, dos 46,6 bilhões desvinculados, 37,6 bilhões retornaram como recursos livres de alocação para a seguridade, o que levou à conclusão de que, hoje, a DRU não afeta sobremaneira o orçamento da seguridade.<sup>251</sup>

Todavia, verifica-se que, embora o retorno tenha sido significativo, remanesceram R\$ 8,9 bilhões que poderiam ter sido usados em gastos sociais e não o foram. Vale ressaltar, ainda, que o aporte considerável de verbas para a seguridade social em um determinado ano não garante que o mesmo se repetirá nos exercícios financeiros seguintes, gerando insegurança.

Segundo o Ministério do Planejamento, no ano de 2012, a DRU liberou para o Executivo cerca de R\$ 62 bilhões de reais, dos quais 54 se referem a contribuições sociais.<sup>252</sup> Partindo-se do pressuposto de que o retorno ao orçamento da seguridade siga a mesma proporção de 2010 – 81% - pode-se concluir que R\$ 43,7 bilhões seriam reinvestidos, remanescendo R\$ 10,3 bilhões que poderiam ter continuado no orçamento da seguridade, e investidos na renda básica, por exemplo, mas, ao invés disso, foram destinados ao orçamento fiscal.

---

<sup>251</sup>DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>>. p. 16. Acesso em: 01 out. 2014.

<sup>252</sup>Disponível em: <<http://www.aloysionunes.com/imprensa/dru/>> Acesso em: 01 out. 2014.

#### 4.3.2 Redução da taxa básica de juros da economia

A redução da taxa básica de juros da economia permitiria uma diminuição expressiva das despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública federal, viabilizando o implemento da renda básica de cidadania.

A Dívida Pública Federal (DPF) é aquela contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei.<sup>253</sup> Seus credores majoritários são investidores estrangeiros e instituições financeiras.

A taxa de juros utilizada nesses financiamentos é baseada na SELIC<sup>254</sup>, definida pelo Banco Central em reuniões periódicas. Seu valor é demasiadamente elevado, e desde 2012 vem subindo, conforme se verifica da tabela abaixo<sup>255</sup>:

<b>Tabela 5: Evolução da taxa Selic</b>	
Data da reunião do Bacen	Taxa (%) ao ano
novembro/2012	7,25
janeiro/2013	7,25
março/2013	7,25
abril/2013	7,50
maio/2013	8
julho/2013	8,5
agosto/2013	9
outubro/2013	9,5
novembro/2013	10
janeiro/2014	10,5

<sup>253</sup> Definição retirada do site do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/o-que-e-a-divida-publica-federal>>. Acesso em 02 out. 2014.

<sup>254</sup> A SELIC é a taxa básica de juros da economia brasileira. É utilizada nos empréstimos feitos entre bancos, bem como nas aplicações feitas por estas instituições em títulos da dívida pública federal. É uma taxa de curtíssimo prazo e por isso, serve de referência para as demais taxas da economia. Configura um importante instrumento de controle inflacionário, pois, quando a SELIC está alta, o consumo tende a cair, acarretando queda na inflação. Por outro lado, juros baixos estimulam o consumo, fazendo com que a inflação suba.

<sup>255</sup> Elaboração da própria autora. Dados disponíveis em: <<http://www.minhaseconomias.com.br/blog/investimentos/taxa-selic-sobe-de-10-para-105-ao-ano-como-ficam-os-investimentos>>. Acesso em 02 out. 2014.

Atualmente, a dívida pública federal total – interna e externa – é da ordem de R\$ 2 trilhões de reais.<sup>256</sup> Isso significa que um aumento de 1% na taxa de juros provoca a elevação das despesas da União em R\$ 20 bilhões anuais. Pode-se afirmar, da leitura do quadro acima, que a alta de 3,25% dos juros, verificada entre novembro de 2012 e janeiro de 2014, provocou um aumento de R\$ 165 bilhões de reais da dívida pública. Considerando a prevalência de uma taxa média e razoável de 8,5%, por exemplo, R\$ 40 bilhões de reais poderiam ser economizados, valor que poderia ser investido em programas sociais como a renda básica da cidadania.

Cumprе enfatizar que nos últimos 7 anos a dívida pública aumentou 68%, ultrapassando o valor do segundo trilhão. A cada ano, tendo como meta prioritária atingir o superávit primário, o governo impõe um enorme esforço ao conjunto da sociedade, comprimindo sistematicamente despesas orçamentárias voltadas para a área social, para que os recursos arrecadados sejam destinados ao pagamento de juros e da dívida pública. A dívida, no entanto, só cresce. E, quanto mais ela cresce, mais os juros são elevados.

A prioridade dada ao governo à dívida pública federal pode ser visualizada com uma simples análise da Lei Orçamentária Anual de 2014<sup>257</sup>. A LOA daquele ano prevê como despesa de refinanciamento de dívida pública federal um valor de R\$ 654 bilhões, dos quais R\$ 217 milhões serão pagos com recursos constantes do Orçamento da Seguridade Social. Para este, no entanto, a despesa prevista é da ordem de R\$ 712 bilhões, ou seja, apenas R\$ 58 bilhões a mais que para o refinanciamento da dívida, o que demonstra que áreas sociais, que deveriam ser prioritárias, estão sendo sacrificadas pela política monetária do governo. Com uma receita total estimada de cerca de R\$ 2,3 trilhões de reais em 2014, é possível concluir ainda que 32% dos recursos se destinam apenas ao refinanciamento da dívida. A incidência de juros sobre juros aumenta o valor da dívida expressivamente, o que impõe a necessidade constante de refinanciamento do valor devido.

---

<sup>256</sup>Dado disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3625330/divida-publica-federal-total-sobe-para-r-2202-trilhoes-em-junho>>. Acesso em 02 out. 2014.

<sup>257</sup>Art. 3º da Lei nº 12.952/2014.

#### 4.3.3 Utilização das receitas advindas da exploração do petróleo

A Constituição Federal, em seu art. 20, IX, estabelece que o petróleo é bem de propriedade da União, cuja exploração pode ser contratada com empresas estatais ou privadas, nos termos do art. 177, I, e §1º, da Lei Maior.

O petróleo, portanto, é um bem público, e sua exploração deve reverter em benefício da coletividade. Nos últimos anos, foram descobertas jazidas de petróleo na camada de pré-sal, um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Trata-se de uma área com aproximadamente 800 km de extensão por 200 km de largura, no litoral entre os estados de Santa Catarina e o Espírito Santo.<sup>258</sup>

As reservas descobertas tem seu potencial estimado conforme a tabela abaixo:

<b>Tabela 6: Reservas potenciais do pré -sal – bilhões de barris recuperáveis</b>		
ÁREAS	MENOR ESTIMATIVA	MAIOR ESTIMATIVA
Tupi	5 bilhões	8 bilhões
Franco	4,5 bilhões	-
lira	3 bilhões	4 bilhões
Guará	1,1 bilhão	2 bilhões
Parque das Baleias	1,5 bilhão	2 bilhões
<b>Total</b>	<b>15,1 bilhões</b>	<b>20,5 bilhões</b>

Fonte: Valor Econômico, São Paulo, 13 de maio de 2010.<sup>259</sup>

Fala-se de reservas “em potencial” porque os barris de petróleo só podem ser computados como reservas do País após a declaração de sua comercialidade. Até o momento, a reserva de Tupi foi declarada comercial, bem como algumas áreas da reserva de Guará e Franco. Recentemente, foi licitada a reserva Campo de Libra.

<sup>258</sup>Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>> Acesso em 02 out. 2014.

<sup>259</sup>FERREIRA, Paula Martins. **A renda básica como instrumento de redução da pobreza**. Rio de Janeiro: junho/2010. p. 6. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/paulaferreiramartinsAReducaodaPobrezaatraves.pdf>>. Acesso em 02 out. 2014.

As atividades de exploração e produção do petróleo podem ser desenvolvidas sob as seguintes modalidades: contrato de concessão, acordo de participação, partilha de produção e acordo de serviço. Até dezembro de 2010, a Lei nº 9.478/97 estipulava o contrato de concessão como modalidade reguladora da exploração e comercialização do petróleo, o que significa dizer que a propriedade do produto da lavra era somente da petrolífera que recebeu a concessão pela Agência Nacional do Petróleo.<sup>260</sup>

Com as descobertas de óleo na camada de pré-sal, o risco exploratório diminuiu<sup>261</sup>, tornando a possibilidade de não obtenção de lucro praticamente inexistente. Assim, e visando ter um maior controle sobre as grandes reservas de óleo/gás descobertas, o Governo aprovou o novo marco regulatório do petróleo, alterando o regime de exploração para o de partilha de produção do pré-sal e áreas estratégicas. Por essa nova modalidade, o produto da lavra é da União e do contratado em regime de consórcio, sendo a produção repartida entre eles.<sup>262</sup> O regime de produção gera receitas para o Estado por meio de royalties, bônus de assinatura e o excedente em óleo<sup>263</sup>. Os royalties são a compensação financeira devida aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do art. 20, §1º, da Constituição Federal. Já o bônus de assinatura é o valor fixo devido à União pelo contratado, nos termos do respectivo contrato, a ser pago no ato da celebração. O excedente em óleo, por sua vez, é a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da

---

<sup>260</sup> FERREIRA, Paula Martins. **A renda básica como instrumento de redução da pobreza**. Rio de Janeiro: junho/2010. p. 7. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/paulaferreiramartinsAReducaodaPobrezaatraves.pdf>>. Acesso em 02 out. 2014.

<sup>261</sup> O risco exploratório significa a chance de não ocorrer a descoberta de óleo/gás cuja prospecção seja viável economicamente.

<sup>262</sup> Art. 2º, I, da Lei nº 12.351/2010: Para os fins desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.

<sup>263</sup> Art. 42, I e II, da Lei nº 12.351/2010.

diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo e aos royalties devidos.<sup>264</sup>

Ainda sobre as fontes de receitas do Estado advindas do petróleo, tem-se a chamada participação especial, prevista na Lei nº 9.478/97, devida sob o regime de concessão, o qual ainda é vigente para as áreas produtoras de petróleo localizadas na camada acima do pré-sal (pós-sal). A participação especial é paga à União nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, e é aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.<sup>265</sup>

Portanto, há quatro fontes de receitas do Estado advindas da exploração e da comercialização do petróleo: royalties, bônus de assinatura, excedente em óleo e participação especial.

A Lei nº 12.351/2010 também criou o chamado Fundo Social – FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e ao desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e da tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.<sup>266</sup>

O fundo tem como objetivos constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; prover recursos para o desenvolvimento social e regional; e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.<sup>267</sup>

Constituem recursos do FS a parcela do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção; a parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido

---

<sup>264</sup>Art. 2º, III, XI e XII, da Lei nº 12.351/2010.

<sup>265</sup>Art. 50, §1º, da Lei nº 9.478/97.

<sup>266</sup>Art. 47, I a VII, da Lei nº 12.351/2010.

<sup>267</sup>Art. 48, I a III, da Lei nº 12.351/2010.

nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento, a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal, contratadas sob o regime de concessão, destinados à administração direta da União; os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos que lhe forem destinados por lei.<sup>268</sup>

A Lei nº 12.734/2012 trouxe importantes modificações à Lei nº 9.478/97, no que tange à distribuição da parcela dos royalties relativos à produção na Plataforma Continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, determinado que sejam distribuídos da seguinte forma<sup>269</sup>:

<b>Tabela 7: Royalties: exploração na Plataforma Continental, mar territorial ou Zona Econômica Exclusiva</b>	
Estados confrontantes	20%
Municípios confrontantes	17%
Municípios afetados	3%
Fundo de Participação Especial dos Estados	20%
Fundo de Participação Especial dos Municípios	20%
União	20%

É importante mencionar que houve modificações também na distribuição da parcela dos royalties nas hipóteses em que a produção ocorra em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres. No entanto, para o tema desta pesquisa interessa a produção realizada na Plataforma Continental, no mar territorial e na Zona Econômica Exclusiva, locais onde se localizam as reservas de pré-sal, com potencial econômico para suprir os gastos públicos com a renda básica da cidadania.

No que tange à participação especial, a distribuição da receita é dividida da seguinte forma<sup>270</sup>:

<sup>268</sup> Art. 49, I a VI, da Lei nº 12.351/2010.

<sup>269</sup> Arts. 48, II e, 49, II, da Lei nº 9.478/97, com redação dada pela Lei nº 12.734/2012.

<sup>270</sup> Elaboração da própria autora.

<b>Tabela 8: Participação especial</b>	
União	42%
Estado onde ocorrer a produção	34%
Município onde ocorrer a produção	5%
Fundo Especial dos Estados	9,5%
Fundo Especial dos Municípios	9,5%

Acrescente-se que a Lei determina que os 20% recebidos pela União a título de royalties pela exploração na Plataforma Continental, mar territorial ou Zona Econômica Exclusiva, bem como os 42% recebidos a título de participação especial, sejam destinados ao Fundo Social.

Em 2013, foi aprovada a Lei nº 12.858/2013, determinado que a integralidade dos royalties e da participação especial auferida pela União, bem como pelos estados, DF e municípios, decorrentes de área cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, quando a lavra ocorrer na Plataforma Continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, seja destinada à educação e à saúde, na proporção de 75% para a primeira, e de 25% para a segunda. Além disso, 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social também terão essa destinação, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Cumpre averiguar, então, se as receitas geradas pela exploração do petróleo poderiam contribuir para a concretização da renda básica.

Relatório elaborado pelo TCU, a partir da auditoria operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no período compreendido entre abril e agosto de 2012, revelou que a produção nacional de petróleo e gás natural gerou, em 2011, receitas diretas para o Estado, em royalties e participações especiais, em montante que superou R\$ 25 bilhões. Em 2012, esse valor ultrapassou R\$ 30 bilhões.<sup>271</sup> No ano de 2013, a arrecadação em royalties e

<sup>271</sup> Disponível em [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/areas\\_atuacao/petroleo\\_gas\\_natural/Publica%C3%A7%C3%B5es/Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s%20Natural%20Controle%20da%20medi%C3%A7%C3%A3o%20da%20produ.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/areas_atuacao/petroleo_gas_natural/Publica%C3%A7%C3%B5es/Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s%20Natural%20Controle%20da%20medi%C3%A7%C3%A3o%20da%20produ.pdf). Acesso em 08 out. 2014.



participações especiais chegou a R\$ 31,8 bilhões<sup>272</sup>.

É certo que apenas parte desse montante pertence à União. No entanto, trata-se de valores consideráveis, tendo em vista que no mínimo 20% em royalties e 42% em participações especiais devem ser destinados à União.

Em relação ao Fundo Social, a Lei Orçamentária Anual de 2014 autorizou o uso de R\$ 13,43 bilhões dos seus recursos, sendo R\$ 6,7 bilhões divididos entre saúde e educação, e a outra metade destinada à formação de poupança para o país.<sup>273</sup> Cumpre ressaltar, no entanto, que até o momento o Fundo conta com uma quantia muito abaixo do esperado, tendo acumulado de janeiro a junho R\$ 1,24 bilhão.

Uma das mais importantes receitas advindas da exploração do petróleo, atualmente, reside nos bônus de assinatura que a União recebe das empresas consorciadas e vencedoras do leilão para exploração do petróleo nessas áreas.

O leilão da 11ª Rodada de Licitações de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, por exemplo, arrecadou, em bônus de assinatura, R\$ 2,82 bilhões. Recentemente, foi leiloado o Campo de Libra, que rendeu aos cofres da União R\$ 15 bilhões em bônus de assinatura.<sup>274</sup> Cumpre ressaltar que apenas parte da receita advinda do bônus de assinatura está vinculada ao Fundo Social, e, conseqüentemente, à saúde e à educação, donde se conclui que um montante considerável desse valor está livre para ser investido na renda básica.

Para o futuro, estima-se que o petróleo seja a mais importante fonte de recursos para o financiamento da renda básica. Para que o programa tenha sucesso, é indispensável que, dentro de alguns anos, atinja toda a população brasileira, e tenha seu valor mensal aumentado gradativamente. As descobertas de pré-sal fazem com que a receita advinda dessa fonte cresça substancialmente ao longo dos anos, possibilitando o incremento do programa social até que atinja o modelo previsto na Lei nº 10.835/2004.

As três alternativas propostas neste trabalho são, como visto, tecnicamente

---

<sup>272</sup>Disponível em: <<http://www.petronoticias.com.br/archives/49004>>. Acesso em 08 out. 2014.

<sup>273</sup>Lei nº 12.952/2014.

<sup>274</sup>Dados retirados do sítio da Agência Nacional do Petróleo.

viáveis. Entretanto, a distribuição de renda, frequentemente utilizada como discurso político, não é alvo de uma vontade política efetiva por parte dos governantes. Em relação ao mecanismo de desvinculação das receitas da União, falta ao governo o compromisso de cumprir o comando constitucional que determina o destino das contribuições sociais para aquilo que lhe é afeto, ou seja, para as áreas de saúde e assistência social. A elevada taxa de juros predominante no país, por outro lado, poderia ser minorada diante de uma atitude governista mais contida em relação à assunção de dívidas. Por fim, é indubitável o potencial petrolífero de nossa nação, o qual não pode ser menosprezado mesmo diante da recente crise política verificada neste segmento.

A extrema preocupação monetarista dos governos, infelizmente, não faz prioritária a distribuição da riqueza nacional, o que torna difícil a implantação de uma política de renda básica. Mais do que recursos financeiros, falta às classes dominantes envidar esforços para alterar substancialmente a sociedade brasileira. Os cenários econômicos se altercam entre crise e crescimento, mas nossa estrutura social sofre poucas mutações, o que nos faz um país rico constituído de uma grande população pobre.

## CONCLUSÃO

Considerada fator patogênico nas sociedades, a pobreza sempre tem sido objeto dos mais diversos estudos, que tentam defini-la, explicar suas causas e encontrar caminhos para sua erradicação. A Constituição brasileira, por exemplo, estabelece como um dos objetivos da República, a sua erradicação. Um dos aspectos importantes no estudo da pobreza é a tentativa de estabelecer parâmetros para classificar uma sociedade como pobre. A existência de vários parâmetros torna o conceito de pobreza questionável, sendo, por isso, difícil qualificá-la e mensurá-la.

Estudos contemporâneos estabeleceram uma linha de pobreza elegendo uma renda abaixo da qual um indivíduo é considerado pobre. É incluído na categoria da pobreza absoluta aquele indivíduo que não disponha de recursos suficientes que lhe garantam o mínimo para a sobrevivência física. Já na pobreza relativa estão aqueles indivíduos que ostentam um nível de vida abaixo daquele predominante na sociedade em que vive. Mesmo eleito esse parâmetro, critica-se seu uso, ao argumento de que a forma de medir a renda é controversa. Nada obstante, ele continua a ser amplamente utilizado.

No Brasil, a pobreza foi associada pelos diversos estudiosos do assunto à grande extensão territorial, à herança histórica e cultural e às diferenças climáticas, dentre outros. O fato é que o Brasil ostenta uma profunda desigualdade de renda, tomando-se como medida o coeficiente de Gini.

Muito embora pobreza e desigualdade de renda não sejam consideradas expressões sinônimas, é possível afirmar que, no Brasil, existe uma relação importante entre ambas. Nas últimas décadas, verificou-se uma retomada do crescimento econômico, bem como melhorias na distribuição de renda, o que proporcionou a redução da pobreza no país. Contudo, estatísticas dão conta que 1% das famílias brasileiras auferem renda acima de R\$ 13.560,00, ao passo que 46% dos brasileiros possuem renda familiar de até R\$ 1.356,00. Além disso, cerca de 25 milhões de pessoas são consideradas pobres no país.

Inspirada por princípios democráticos e humanistas, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a prever em seu texto a erradicação da pobreza e da

marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Centrada na promoção do bem-estar do homem, a ordem econômica constitucional tem como finalidade a dignidade da pessoa humana, o que implica para o Estado a tarefa de promovê-la. Daí a obrigação que se impõe ao Estado de erradicar a pobreza. Embora alicerçada no humanismo, a Constituição Federal não previu expressamente os mecanismos necessários para concretizar seus objetivos, ficando ao encargo do formulador de políticas públicas desenvolver meios indispensáveis à consecução do comando constitucional.

Uma alternativa para se atingir o objetivo constitucional de erradicação da pobreza é a instituição de uma renda básica de cidadania. Esse mecanismo foi previsto expressamente no art. 1º da Lei nº 10.835/2004, e consistiria em uma quantia monetária a ser concedida em igual valor, a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil há pelo menos cinco anos. O benefício, segundo disposição legal, deve ser suficiente para atender às despesas mínimas com alimentação, saúde e educação, considerando o desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.

Contra tal mecanismo de erradicação da pobreza são apresentados os mais diversos argumentos. Alguns a ele se opõem argumentando que o recebimento do benefício incentivaria o comodismo, consistindo em uma verdadeira armadilha do desemprego. Outros afirmam que a concessão de tal benefício seria apenas um paliativo para a real causa da desigualdade no Brasil, a baixa qualidade educacional. Argumenta-se, ademais, que a renda básica poderia incentivar a exploração dos trabalhadores, porquanto os empregadores seriam incentivados a reduzir os salários, ou que o benefício tornaria os ricos ainda mais ricos, onerando os cofres públicos.

As vantagens na adoção de um programa de renda básica superam em muito as desvantagens apontadas pelos críticos de tal política. Mencione-se, por exemplo, que trabalhos prazerosos, mas mal remunerados, poderiam ser aceitos sem ressalvas; que a auto-ocupação e a busca por trabalhos de tempo parcial podem aumentar; que donas de casa, inválidos e idosos podem ter uma ocupação e sentirem-se valorizados; e que, sobretudo, o poder de barganha dos trabalhadores

pode ter uma significativa elevação. Por outro lado, não necessariamente os ricos tornar-se-iam mais abonados, seja porque teriam, por certo, de financiar o benefício a ser recebido pelos pobres, seja porque isenções e subvenções fiscais poderiam lhe ser suprimidas, a fim de ampliar as rubricas orçamentárias necessárias à concretização da renda básica.

Quanto ao financiamento do benefício, nada obstante seja um mecanismo de custo elevado, pois incondicional, há formas de se contornar esse problema. Uma delas, por exemplo, é abolir os programas sociais e benefícios fiscais atualmente existentes, utilizando-se os respectivos recursos para financiar tal programa; outra é restringir a concessão da renda básica a uma faixa etária mínima, o que não lhe retira o caráter universal. Além disso, como muitos argumentam, os mecanismos universais de concessão de renda costumam ser menos dispendiosos, em virtude do baixo custo procedimental. Com efeito, políticas sociais focalizadas tendem a ser deturpadas, sobretudo em virtude de falhas nos testes de elegibilidade dos beneficiários.

A renda básica, outrossim, promoveria o crescimento econômico, tenderia a aumentar a produtividade, reduziria a desigualdade de renda e as tensões sociais.

Não obstante todas as suas vantagens, apenas o estado norte-americano do Alasca adotou até então um programa como tal, custeado pelos recursos gerados pela exploração do petróleo, que permitiu ao Estado conceder aos seus residentes um dividendo, pago em dólar, anualmente. Tal programa diminuiu as taxas de emigração do estado e promoveu seu crescimento econômico. É certo que outros países, como Estados Unidos, Espanha, Canadá, França e Alemanha possuem importantes programas de transferência de renda, que, no entanto, são condicionais.

No Brasil, o programa de maior importância de combate à pobreza é o Bolsa Família, que além de enfrentar diretamente a pobreza, possibilita o acesso dos beneficiários a serviços de saúde e educação. Com efeito, condições são impostas aos beneficiários no sentido de assegurar a frequência escolar e manter atualizados os cartões de vacinação infantis. Um vasto e complexo sistema de qualificação dos beneficiários foi realizado, por meio do Cadastro Único, a fim de atingir o maior número de famílias possível, as quais são classificadas em pobres e extremamente

pobres, adotando-se como linha de pobreza, atualmente, o valor de R\$ 77,00. Apesar de bem sucedido, o programa apresenta falhas, tais como o não recebimento do benefício por famílias cadastradas e que a ele fazem jus e o recebimento por aqueles que não se enquadram nos limites da linha de pobreza estipulada, pois uma elevação da renda não resulta na exclusão automática do beneficiário.

Tais falhas poderiam, no entanto, ser corrigidas caso fosse implementado um programa de renda básica, política pública social que muito se coaduna com um Estado promotor do bem estar social. O que se observa, contudo, é que, apesar da previsão constitucional de erradicação da pobreza e da previsão legal da existência de uma renda básica, parece não haver vontade política de se adotar políticas públicas voltadas à implementação dos direitos sociais.

Contudo, há mecanismos jurídicos que permitem ao cidadão concretizar o seu direito a uma renda básica. Na via administrativa, há a possibilidade de se requerer aos órgãos públicos competentes o direito constitucional e legalmente assegurado. No âmbito político-administrativo, pode o cidadão reivindicar e pressionar o Poder Legislativo, nas esferas municipal, estadual ou federal e, ainda, nos organismos de gestão compartilhada (Conselhos de Políticas Públicas). Uma terceira opção consiste na intervenção do Ministério Público, cuja atribuição constitucional para ajuizar ação civil pública o coloca como legítimo protetor dos interesses difusos e coletivos, sem exclusão, por certo dos direitos sociais.

O poder judiciário é, sem dúvida, o reduto onde está resguardada a esperança último dos desprovidos e socialmente frágeis, sendo, assim, um caminho alternativo à concreção da renda básica. A prática do ativismo judicial tem sido a tendência do Poder Judiciário para tutelar direitos sociais constitucionalmente assegurados, o que o tem levado a intervir em questões que, via de regra, são de competência de outros poderes estatais. Críticas a essa tendência existem, argumentando-se, por exemplo, que a democracia não autoriza os membros do Judiciário, que não gozam de representatividade popular, a atuar como concretizadores de políticas públicas, que devem ficar a cargo dos governantes legitimamente eleitos pelo povo. Defensores do ativismo judicial, sustentam, ao contrário, que a atuação e o fortalecimento do Poder Judiciário são características

próprias do Estado Democrático, cuja ausência compromete os verdadeiros fins da democracia, pois o Estado deve proteger os interesses de todos, e não apenas de uma minoria dominante que se acerca dos poderes constituídos para defender seus privilégios.

Todavia, há limites à prática do ativismo judicial, identificáveis sob os seguintes aspectos principais: a doutrina das questões políticas; a teoria da discricionariedade dos meios; o princípio da reserva do possível; e a teoria do mínimo existencial.

A doutrina das questões políticas preconiza que o Poder Judiciário não pode adentrar em matéria da ordem política. Trata-se de doutrina controvertida, tendo em vista a própria dificuldade de se definir o que seriam “questões políticas”, o que leva, em geral, os próprios julgadores a fixar o conceito, casuisticamente, segundo suas próprias ideologias. A teoria da discricionariedade dos meios, por sua vez, admite que o Judiciário possa impor aos demais poderes a concretização de determinada política pública, não podendo, porém, indicar a forma como tal deva ocorrer. O argumento fundamental aqui é o de que a formulação de políticas públicas envolve fatores que escapam à alçada dos julgadores, tais como a escolha de prioridades e a alocação de recursos.

Já a teoria da reserva do possível é recorrentemente utilizada pelo Estado para justificar sua omissão em relação a determinada política pública. Ao argumento de que não há recursos orçamentários para garantia de um direito social, os governos buscam isentar-se de sua obrigação de torná-lo concreto. A aplicação da teoria envolve não apenas uma análise acerca da alegada escassez de recursos, como também a verificação, por parte do Judiciário, da razoabilidade e da proporcionalidade da prestação social que se pretende concretizar.

O orçamento insuficiente, contudo, não pode ser utilizado como argumento, quando o direito social pleiteado judicialmente fizer parte do chamado “mínimo existencial”, considerado como um núcleo de direitos intangíveis, básicos à sobrevivência, e intrinsecamente associados à dignidade humana.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é considerada um instrumento legítimo para viabilizar a

concretização de políticas públicas, quando ações ou omissões do Estado implicarem em violação de preceitos da Constituição. O Supremo Tribunal Federal, ao atuar na tutela de direitos sociais, tem levado em consideração as possibilidades financeiro-orçamentárias dos poderes públicos, exceto quando se trata da concretização de direitos associados ao mínimo existencial, considerando, ademais, a razoabilidade e a proporcionalidade da prestação requerida.

Assim, no que toca à implementação da renda básica, é possível considerar a propositura de uma ADPF, em que se alegue que a demora do poder público em implementar tal política esteja em franca dissonância com o disposto no art. 3º, III, da Constituição. A ação poderia ser exitosa caso o Supremo Tribunal Federal considere que a questão ultrapasse a mera atuação política e mereça sua interferência, passando, a partir daí, a considerar razoável a prestação, afastando a teoria da reserva do possível, e exigindo, por parte do administrador, um plano de ação compatível com as previsões orçamentárias.

Muito embora o cidadão, por si só, não tenha legitimidade para propor a ADPF, a ação constitui, sem dúvida, importante passo a pode ser dado pelos legitimados constitucionalmente a ajuizá-la, de sorte a concretizar a renda básica, já prevista na legislação ordinária.

Quanto às possibilidades orçamentárias referentes à política pública de renda básica, sugere-se, conforme o comando legal, que seja implementada gradualmente, beneficiando, inicialmente, famílias inscritas no Cadastro Único, ou seja, aproximadamente 100 milhões de brasileiros. Assim, para se conceder a cada cidadão nessas condições uma quantia de R\$ 77,00 – valor atual da linha de pobreza definida no âmbito do Bolsa Família -, três medidas poderiam ser adotadas pelo governo: suspensão da desvinculação das receitas da União; redução da taxa básica de juros da economia; e utilização das receitas advindas do petróleo.

Tais medidas são tecnicamente viáveis. No entanto, a extrema preocupação monetarista dos governos não faz prioritária a distribuição da riqueza nacional, dificultando a implantação de uma política de renda básica. Mais do que recursos financeiros, falta aos governantes vontade política para alterar substancialmente a sociedade brasileira. Os cenários econômicos se altercam entre crise e crescimento, mas nossa estrutura social não se modifica consideravelmente, o que nos faz um



país rico constituído de uma grande população pobre.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADPF Nº 45. Rel. Min. Celso de Mello. Publicada em 04/05/2004. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 15/09/2014.

ANDERSEN-ESPING, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 21. Setembro/1991.

BARBOSA, Rui. **Obras seletas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos**. vol. XI. Casa de Cultura Rui Barbosa, 1962.

BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil.: natureza, causa, origens e solução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica](http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica)> Acesso em 15 de setembro de 2014.

Barry e White. In: VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BEER, Paul de. Em busca de la espada de doble filo. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano**. Fev/2008.

BRANCAGLIONE DOS SANTOS, Marcus Vinícius; PEREIRA, Bruna Augusto. In: LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho**. Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

Brasil, Lei nº 12.351/2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de

produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>.

Brasil, Lei nº 12.734/2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12734-30-novembro-2012-774705-normaatualizada-pl.html>

Brasil, Lei nº 12.952/2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm)>

BUARQUE, Cristovam; SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**. Estudos avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/agosto, 1997. Disponível em: <  
[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141997000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141997000200007&script=sci_arttext)>

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. IN: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O Orçamento e a “Reserva do Possível”: Dimensionamento no Controle Judicial de Políticas Públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

CANELA JUNIOR, Oswaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. Saraiva: 2011.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CITTADINO, Gisele. **Direito e Justiça Distributiva: elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.

Comunicado nº 111, IPEA.

Correio Braziliense. Edição publicada em 31/07/2011.

COSTA, Andréa Elias da. **Estado de Direito e Ativismo Judicial.** São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010.

Costa, Marli Marlene Moraes da (org). **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV.** Curitiba: Multidéia, 2010.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>>. Acesso em: 01 out. 2014.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** [Tradução: Luís Carlos Borges]. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Edelman Peter. **Por que a pobreza nos EUA não acaba.** Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,por-que-a-pobreza-nos-eua-nao-acaba-imp-,912428>>. Acesso em 06/08/2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **As reformas da seguridade social: o contexto mundial canadense.** *Revista Ser Social*. Ano 1999. N. 4.

FERREIRA, Paula Martins. **A renda básica como instrumento de redução da pobreza.** Rio de Janeiro: junho/2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/paulaferreiramartinsAReducaodaPobrezaatraves.pdf>>. Acesso em 02 out. 2014.

FRIDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** Disponível em <<http://www.ufrgs.br/daeca/wp/wp-content/uploads/2009/03/capitalismo-e-liberdade.pdf>> Acesso em 17/02/2014.

GONÇALVES, Márcio Santiago. **Programas de renda mínima: uma análise comparativa dos casos francês e brasileiro**. 1996. 92p. TCC. (Faculdade de Economia). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

GREENBERG, Mark. **Welfare Reauthorization: An Early Guide to the Issues**. Center for Law and Social Policy, 2000. Disponível em: <<http://www.clasp.org/resources-and-publications/archive/0066.pdf>>. Acesso em 14/10/2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HALL, Anthony e MIDGLEY, James. **Social Policy for Development**. London: Sage Publications, 2004. Cap. 2.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, 6ª ed.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

IBGE. Atlas do Censo Demográfico, 2010.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**. Jus Podvum, 2008.

LADEIRA, Francisco Fernandes. **Renda Básica de Cidadania e Desenvolvimento Social: um estudo sobre a atuação da ONG ReCivitas na comunidade de Quatinga Velho**. Disponível em <[http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc\\_1312743026\\_72.pdf](http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/uploads/artc_1312743026_72.pdf)> Acesso em 17/10/2014.

LANGE, Oscar. On the Economic Theory of Socialism. In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Part Three: Social Dividend. Department of Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro, out/98. p. 5. Disponível em <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0596.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf)>. Acesso em 01/09/2014.

LESSA, Iara. **Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6.

MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira: estudo de casos – abordagem interdisciplinar**. Fortaleza: ABC Editora, 2001.

MEADE, James. An Introduction to Economic Analysis and Policy. In: VAN TRIER, Walter. **Everyone a king: An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Part Three: Social Dividend. Department of Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1995.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MIARELLI, Mayra Marinho e LIMA, Rogério Montai. **Ativismo Judicial e a efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

MKANDAWIRE, T. Targeting and universalism in poverty reduction. Geneva: UNRISD, 2005 (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23), apud PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. IN: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**.

MOREIRA, Alinie da Matta. **As restrições em torno da reserva do possível. Uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NERI, Marcelo Côrtes; CARVALHAES, Luísa; MONTE, Santana. Atlas do bolso dos brasileiros. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de

Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. IN: CAMPELLO, Tereza e NÉRI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

NERI, Marcelo Côrtes. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide.** São Paulo: Saraiva, 2011.

ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. A pobreza desde uma perspectiva de direitos humanos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (ORG.). **Justiça Social: uma questão de direito.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PAES, Nelson Leitão e SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Renda básica da cidadania versus imposto de renda negativo: o papel dos custos de focalização.** Revista de Estudos Econômicos da USP, v. 38, n. 03. São Paulo, 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612008000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000300006)> Acesso em 01/04/2014.

PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.**

PARKER, Hermione. **Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems.** Routlge, London, 1989.

POCHMANN, Márcio. **Qual desenvolvimento? : oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Publishier Brasil, 2009.

RAVENTÓS, Daniel. La aceleración del debate social sobre la Renta Básica en El Reino de España: balance y perspectivas. In: VAN DER VEEN, Robert; GROT, Loek; LO VUOLO, Rúben. **La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano.** Fev/2008.

RAWLINGS, Laura. A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs. Nova Yorque: Banco Mundial.

Social Protection Discussion Paper Series, N. 416, 2004, 27 pág. Apud, ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: Apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. IN: BURITY, Joanildo A.; RODRIGUES, Cibele Maria A.; SECUNDINO, Marcondes de A. **Desigualdades e Justiça Social: Dinâmica Estado-Sociedade**. Vol. 1. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010.

Revista Veja. **Por que o número de beneficiários do Bolsa Família só cresce**. Edição de 13/01/2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce>>. Acesso em 04/09/2014.

ROBINSON, Joan. Introduction to the Theory of Employment. . In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Part Three: Social Dividend. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo**. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0492.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo Trabalho. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHOTT, Liz. Policy Basics: **An Introduction to TANF**. Center on Budget and Policy Priorities. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=936>>. Acesso em 14/10/2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.  
SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Oxford University Press, 1983.



SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo, Cortez, 1997.

STA 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada em 30/04/2010. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 30/01/2015.

STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária. In COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Org). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover e inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, 1996.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade**. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O Direito inalienável a uma renda básica no século XXI**. Texto da palestra conferida durante o painel "Como promover a universalização dos direitos humanos e assegurar a distribuição de riquezas?", dia 28 de janeiro, Eixo II "O acesso às riquezas e a sustentabilidade". Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/suplicypor.html>> acesso em 04/09/2011.

TEIXEIRA, José Elaires Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

VAN PARIJS, Phillipe. Renda Básica e Renda Mínima. **Revista Econômica da Universidade Federal Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, junho/2002.

VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience**. Part Three: Social Dividend. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995.

VANDEBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WILLIAMS, Lady Rhys. Something to Look Forward to. In: VAN TRIER, Walter. Everyone a king: **An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience.** Part Three: Social Dividend. Department of Sociologie Katholieke Universiteit Leuven, 1995.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo.** São Paulo: Ática, 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto e LIMA, Jônia Rodrigues. **Direito Humano à Alimentação e Terra Rural.** Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, Vol. 3. 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As Políticas Sociais e os Direitos: apontamentos sobre o Programa Bolsa Família na região Nordeste. In: BURITY, Joanildo A., RODRIGUES, Cibele Maria L., SECUNDINO, Marcondes de A. (org). **Desigualdades e justiça social, volume I: dinâmica estado-sociedade.** Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2010.